10 años del Acuerdo de Paz: un compromiso constitucional con las víctimas y los territorios

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

Eje 1. La deuda con las comunidades rurales, las mujeres, las personas LGBTIQ+ y los pueblos étnicos: desigualdad y exclusión persistentes



www.defensoria.gov.co

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

10 años del Acuerdo de Paz: un compromiso constitucional con las víctimas y los territorios

Eje 1. La deuda con las comunidades rurales, las mujeres, las personas LGBTIQ+ y los pueblos étnicos: desigualdad y exclusión persistentes

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

©2026, Defensoría del Pueblo de Colombia

•••

IRIS MARÍN ORTIZ
Defensora del Pueblo

PAULA CRISTINA APONTE URDANETA
Vicedefensora del Pueblo

MARGARITA BARRAQUER SOURDIS
Secretaria General

CAROLINA VERGEL TOVAR
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

MARIANA ARDILA TRUJILLO
Defensora Delegada para la Justicia Transicional y el Derecho a la Paz

SERGIO ANDRÉS CORONADO DELGADO
Defensor Delegado para Derechos Económicos, Sociales y Culturales

LISA CRISTINA GÓMEZ CAMARGO
Defensora Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

MILENA MARGOTH MAZABEL CUASQUER
Defensora Delegada para Grupos Étnicos

CLAUDIA PATRICIA VACA GONZÁLEZ
Defensora Delegada para la Salud y la Seguridad Social

LINA GUERRA TRIANA
Jefa de la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional

MARILYN JIMÉNEZ CHAVES
Jefa de la Oficina de Planeación

MAGDALENA MARLENY CÁRDENAS SUÁREZ
ERIKA MADELINE GARCÍA ROA
MARÍA ALEJANDRA LÓPEZ MENDOZA
BIBIANA MUÑOZ MARTÍNEZ
CLAUDIA BEATRIZ NARANJO GÓMEZ
LUZ AMANDA PASUY MITICANOY
LEIDY JOHANNA PIÑEROS PÉREZ
ALEC YAMIR SIERRA MONTAÑEZ
CLAUDIA PATRICIA VACA GONZÁLEZ
VIVIANA CAROLINA VARGAS VIVES
MARÍA ALEJANDRA VERGARA GUERRERO
RAQUEL VICTORINO CUBILLOS
LAURA ISABEL VILLAMIZAR PACHECO
Autoría

ELENA AMBROSI TURBAY
JOHANNA ANDREA CASTRO VILLAMIL
PAOLA FORERO ACOSTA
ENITH CAROLINA BULA BELEÑO
ANDRÉS DHUJIAH AGUILAR ESTUPIÑÁN
JUAN LEONARDO BELLO PÉREZ
CATALINA BOADA ACOSTA
MARÍA ALEJANDRA LÓPEZ MENDOZA
MARIANA MEDINA BARRAGÁN
MARÍA ISABEL NIÑO CONTRERAS
MARIA ADELAIDA PALACIO PUERTA
Asesoría metodológica y conceptual

YENIFER ALVERNIA RINCÓN
JUAN JOSÉ ÁVILA MONCAYO
JUAN CARLOS BARBOSA SALAMANCA
HARLEN DAYANA CÓRDOBA
HÉCTOR FAVIO DICUÉ RENGIFO
DIANA MARCELA LASSO TIERRADENTRO
ÁLVARO ANDRÉS MORALES MONTENEGRO
BRAYAN OLAYA VARÓN
LUISIANA OLIVEROS GUZMÁN
CÁNDIDA ALEXANDRA OTAYA ESPAÑA
MARISODELI PALACIOS ESTRADA
ATENAIS MARCELA PÉREZ ESMERAL

ESTEVIS ENRIQUE PERTUZ
MARIO JOSÉ RÍOS OÑATE
LUISA FERNANDA VARGAS APONTE
LAURA ISABEL VILLAMIZAR PACHECO
DAVID EDUARDO YEPES
Aportantes de contenidos

Coordinación y edición general

CAROLINA VERGEL TOVAR
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

MARÍA ALEJANDRA RICO TOLOSA
EDWIN PARADA RODRÍGUEZ
JESSICA MARIANA BARRAGÁN LÓPEZ
Equipo editorial

evl
Diseño y diagramación

ALEJANDRA RESTREPO FRANCO
Corrección de estilo

BANCO DE FOTOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Fotografías

Primera edición, noviembre de 2026
Defensoría del Pueblo de Colombia
Sede nacional: Calle 55 n.° 10-32
Bogotá, D. C., Colombia
Línea única nacional: 01-8000-914-814
PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000
https://www.defensoria.gov.co/

• • •

Este documento debe citarse así: Defensoría del Pueblo (2026, noviembre). 10 años del Acuerdo de Paz: un compromiso constitucional con las víctimas y los territorios. Eje 1: La deuda con las comunidades rurales, las mujeres, las personas LGBTIQ+ y los pueblos étnicos: desigualdad y exclusión persistentes.

Contenido

Lista de siglas 8

Presentación 12

La deuda con las comunidades rurales, las mujeres, las personas LGBTIQ+ y los pueblos étnicos: desigualdad y exclusión persistentes 14

Referencias 20

1. Garantía de derechos para las personas y comunidades rurales: avances y desafíos en la implementación de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral 22

1. Los derechos al trabajo digno y a la protección social de la población rural: Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores Rurales 24

1.1. Estado de implementación y principales problemas identificados 24

1.2. Análisis con enfoque de género y étnico 37

1.3. Conclusiones 41

1.4. Recomendaciones 42

2. El derecho a la vivienda digna en las zonas rurales: Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR) 43

2.1. Estado de implementación y principales problemas identificados 43

2.2. Análisis con enfoque de género y étnico 56

2.3. Conclusiones 60

2.4. Recomendaciones 61

3. El derecho a la educación de la población rural: Plan Especial de Educación Rural (PEER) 62

3.1. Estado de implementación y principales problemas identificados 62

3.2. Análisis con enfoque de género y étnico 76

3.3. Conclusiones 79

3.4. Recomendaciones 80

4. El derecho a la alimentación adecuada de las personas y comunidades rurales: Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (PNRGPDA) 82

4.1. Estado de implementación y principales problemas identificados 82

4.2. Análisis con enfoque de género y étnico 95

4.3. Conclusiones 98

4.4. Recomendaciones 99

5. El derecho a la salud de la población rural: Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) 101

5.1. Estado de implementación y principales problemas identificados 101

5.2. Implementación de los enfoques étnico y de género en el Plan Nacional de Salud Rural 111

5.3. Transformaciones en salud, pobreza y desigualdad en el ámbito rural - Oportunidades y Desafíos 114

5.4. Conclusiones 125

5.5. Recomendaciones 128

Referencias 130

2. Garantía de derechos y transformación integral de los territorios más afectados por el conflicto armado: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) 144

1. Estado de implementación y principales problemas identificados 145

1.1. Estado de las iniciativas PDET y avance de las Rutas de Implementación Activa (RIA) 145

1.2. Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET 147

1.3. Participación de las comunidades en la formulación e implementación del PDET 151

1.4. Obras por impuestos: un mecanismo eficaz para acelerar la implementación de PDET 153

2. Análisis con enfoque de género y étnico 154

2.1. Enfoque étnico: avances y desafíos en la implementación de los PDET 154

2.2. Enfoque de género: avances y desafíos en la implementación de los PDET 157

3. Conclusiones 161

4. Recomendaciones 163

Referencias 165

3. La conquista democrática de las mujeres y las personas LGBTIQ+ en el Acuerdo Final de Paz: igualdad, derechos y compromiso permanente del Estado 172

1. Mujeres y personas LGBTIQ+ como sujetas políticas en la construcción e implementación de la paz 174

2. La Agenda Mujeres, Paz y Seguridad y el enfoque de género del Acuerdo Final: una oportunidad para fortalecer la construcción de paz 176

3. 10 años de implementación del enfoque de género: avances, rezagos y desafíos para el goce efectivo de derechos 178

3.1. La arquitectura institucional de género como un avance sustantivo para las mujeres y personas LGBTIQ+ 179

3.2. Tierra, territorio y autonomía económica 181

3.3. Trabajo, generación de ingresos y derecho al cuidado 182

3.4. Vida, integridad, seguridad y derecho a defender derechos 183

3.5. Reincorporación 184

3.6. Salud, rehabilitación y recuperación emocional 186

3.7. El enfoque de género en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) 187

3.8. Avances diferenciados en garantías de verdad, justicia y reparación para las mujeres y las personas LGBTIQ+ 189

3.9. Garantías constitucionales de estabilidad, integralidad y no regresividad 192

4. Conclusiones 194

Referencias 196

4. La participación de los pueblos étnicos en la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz: avances y desafíos 200

1. Marco normativo y conceptual de la participación de los Pueblos Étnicos en el Acuerdo Final 202

1.1. La consulta previa, libre e informada 203

1.2. La concertación como modalidad de participación incidente en la implementación del Acuerdo Final de Paz 204

2. Instancias intervinientes en la implementación del Acuerdo Final y el Capítulo Étnico . 205

2.1. Instancias nacionales de concertación, consulta e interlocución 206

2.2. Instituciones representativas de los pueblos étnicos en el ámbito territorial para la consulta previa y concertación 207

2.3. Instancias y mecanismos creados por el Acuerdo Final y el Capítulo Étnico 207

3. Incidencia de la participación de los pueblos étnicos en la implementación del Capítulo Étnico 208

3.1. Punto 1: Reforma Rural Integral 208

3.2. Punto 3: Fin del Conflicto: reincorporación y garantías de seguridad y protección 215
3.3. Punto 5: Víctimas del conflicto: sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición ... 219
4. Conclusiones 225
5. Recomendaciones 227
Referencias 229

Lista de siglas

ACFEC	Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria
ADHC	Auto de Determinación de Hechos y Conductas (Jurisdicción Especial para la Paz)
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AFP	Acuerdo Final de Paz
ANIM	Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APPA	Áreas de Protección para la Producción de Alimentos
APS	Atención Primaria en Salud
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASP	Acuerdo de la Sala Plena (Jurisdicción Especial para la Paz)
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDDHHPI	Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CEPDDT	Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDHA	Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación
CINEP/PPP	Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CIVP	Comisión Interétnica de la Verdad de la Región Pacífico
CLEI	Ciclos Lectivos Especiales Integrados
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social. Los documentos CONPES son instrumentos de política pública que trazan lineamientos, programas y proyectos para responder a problemáticas transversales del país.
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
DANCP	Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DHA	Derecho Humano a la Alimentación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
DPT	Difteria, Tosferina y Tétanos (vacuna)
EBS	Equipos Básicos de Salud
ECV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
EEVV	Estadísticas Vitales
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMBF	Estado Mayor de Bloques y Frentes
ENCP	Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras
ENSIN	Encuesta Nacional de Situación Nutricional
EPS	Entidades Promotoras de Salud
ESCNNA	Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes
ESE	Empresas Sociales del Estado
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Farc-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FEST	Familias en su Tierra
FFIE	Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa

FIES	Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria [Food Insecurity Experience Scale]
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FISCH	Foro Interétnico Solidaridad Chocó
FOSES	Fondos de Servicios Educativos
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GPAZ	Grupo de Trabajo Género en la Paz
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos
IEM	Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz
IES	Instituciones de Educación Superior
IETDH	Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INS	Instituto Nacional de Salud
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
IRACA	Intervenciones Rurales Integrales (programa del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social)
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LGBTIQ+	Acrónimo internacional utilizado para designar colectivamente a las personas Lesbianas, Gais, Bisexuales, Trans, Intersexuales y Queer. El símbolo "+" incluye a otras identidades de género y orientaciones sexuales.
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAPP-OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos
MEC	Mecanismo Especial de Consulta
MEN	Ministerio de Educación Nacional

MPC	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas
MRA	Mesa Regional Amazónica
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NARP	Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras
NSR-10	Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente
OCAD Paz	Órgano Colegiado de Administración y Decisión la Paz
ODAN	Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OSIGNH	Orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas
PACES	Propuesta de Aprendizaje para Cambiar Entornos Sociales
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PAN 1325	Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PAREMM	Plan de Aceleración para la Reducción de la Mortalidad Materna
PAS	Puntos de Abastecimiento Solidario
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PEC	Proyectos Educativos Comunitarios
PEER	Plan Especial de Educación Rural

PGN	Procuraduría General de la Nación; Presupuesto General de la Nación (según el contexto)
PHC	Programa Hambre Cero
PIC	Planes Integrales de Cobertura
PIGMLD	Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras
PM	Pobreza monetaria
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición
PNRGPDA	Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación
PNRRI	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral
PNSR	Plan Nacional de Salud Rural
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNVISR	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural
PPR	Personas en proceso de reincorporación
PRI	Programa de Reincorporación Integral
PSA	Pagos por Servicios Ambientales
PTIES	Programas de Tránsito Inmediato a la Educación Superior
ReSA	Red de Seguridad Alimentaria
RIA	Ruta de Implementación Activa
RMM	Razón de Mortalidad Materna
RRI	Reforma Rural Integral
RUV	Registro Único de Víctimas
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFVISR	Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural
SGP	Sistema General de Participaciones

SGPDA	Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SICIED	Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa
SIG-Indígena	Sistema de Información Geográfica Indígena
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SIMES	Sistemas de Educación Media y Superior en Zonas Rurales Dispersas
SINEB	Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
SISPI	Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural
SISPRO	Sistema Integral de Información de la Protección Social
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SNGPDA	Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro; Sistema Nacional de Reincorporación [según en contexto]
SNSMSHM	Reincorporación [según en contexto]
SPADIES	Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior
SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas
SSDIPI	Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia
STEM	Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas [Science, Technology, Engineering and Mathematics]
SU	Sentencia de Unificación
TECAM	Territorios Campesinos Agroalimentarios
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

TMI	Tasa de Mortalidad Infantil
TOAR	Trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador
TTI	Tasa de Tránsito Inmediato
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
UAPA	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UIAP	Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz
UNP	Unidad Nacional de Protección
UPAA	Unidades de Producción de Alimentos para Autoconsumo
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
VISR	Programa de Vivienda de Interés Social Rural
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado

Presentación

En noviembre de 2016, con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con las extintas Farc-EP, Colombia dio un paso más en la búsqueda de la paz. Con este acuerdo se terminó un conflicto armado que por décadas dejó graves daños a las víctimas, se identificaron factores de persistencia de las violencias y las desigualdades sociales, y se acordaron medidas integrales para abordarlas.

Al cumplirse una década de su implementación, la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su magistratura moral y de su mandato constitucional y legal, ofrece una lectura independiente sobre lo que ha funcionado, los principales desafíos y los ajustes necesarios para adecuar los instrumentos a las realidades actuales, sin renunciar a los compromisos del Acuerdo. Aun cuando los actores armados y la criminalidad organizada se han transformado y enfrentamos la reconfiguración de las dinámicas de las violencias, desde 2016 se han fortalecido capacidades institucionales y se han logrado avances que deben preservarse para seguir caminando hacia la paz y la vigencia plena de los derechos humanos.

Este balance se apoya en la presencia territorial de la Defensoría, el monitoreo a la situación de derechos humanos y cumplimiento del derecho internacional humanitario, el acompañamiento a comunidades, víctimas y personas firmantes de paz en proceso de reincorporación, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), el seguimiento a políticas públicas y el análisis de fuentes institucionales.

Seis ideas orientan este informe. **La primera es que la implementación integral y de buena fe del Acuerdo es una obligación constitucional.** El Acto Legislativo 02 de 2017 —que lo elevó a la categoría de política de Estado— exige a las instituciones actuar con coherencia e integralidad frente a lo acordado. Las autoridades pueden definir los medios, pero deben mantener los compromisos y avanzar hacia la realización concreta de su propósito como pacto de paz.

La segunda es que, más allá de constituir un mandato constitucional, el Acuerdo conserva plena vigencia, en tanto pretende superar las desigualdades y las exclusiones que siguen alimentando las violencias. La fragmentación de los actores armados, las disputas por el control territorial y expansión de la criminalidad organizada transnacional exigen actualizar las estrategias para afrontar este escenario. Sin embargo, ante ese desafío, los objetivos del Acuerdo siguen trazando un horizonte necesario: ampliar la participación política, proteger a los liderazgos sociales, avanzar en la distribución y productividad de la tierra, cerrar brechas de desigualdad estructurales, garantizar los derechos de las víctimas y consolidar una reincorporación con garantías jurídicas, sociales y de seguridad.

La tercera idea es que la paz pertenece a las víctimas, a las comunidades históricamente excluidas, a los pueblos étnicos y a quienes dejaron las armas. La implementación no puede quedar sujeta a un gobierno o sector político. En cambio, debe traducirse en un compromiso de Estado para garantizar condiciones en las que la población colombiana, sin discriminación, pueda ejercer sus derechos y desarrollar proyectos de vida dignos. En este sentido, el enfoque étnico y de género permiten reconocer afectaciones diferenciadas y orientar respuestas pertinentes para las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Esto implica reconocer su papel en la construcción de paz, para garantizar su participación con incidencia efectiva en las decisiones y en la implementación de los compromisos.

La cuarta es que las víctimas son el centro ético de la paz. Garantizar sus derechos, prevenir nuevas vulneraciones de derechos humanos y protegerlas, es una obligación constitucional. El Sistema Integral para la Paz ha producido avances que el Estado debe reconocer y proteger: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad entregó su informe; la Jurisdicción Especial para la Paz ha llegado a hallazgos significativos en la determinación de responsabilidades y avanza en la definición e implementación de sancione, y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas mantiene una labor humanitaria esencial. El reto para el Estado es sostener y fortalecer estas capacidades y articular la reparación con garantías de no repetición.

La quinta es que el Acuerdo profundiza el mandato de paz de la Constitución de 1991. Una década de implementación deja resultados que deben consolidarse, entre ellos, el cierre de un ciclo de confrontación con las antiguas Farc-EP y la creación de una institucionalidad para la justicia transicional. También persisten rezagos, desigualdades y nuevas formas de violencia que afectan a las comunidades, los liderazgos sociales y a la naturaleza. La respuesta institucional debe evitar retrocesos y corregir aquello que no ha producido los resultados esperados.

La sexta y última idea es que la paz y la seguridad son propósitos complementarios. La seguridad sostenible no se consigue únicamente mediante acciones de la fuerza pública, ni la paz se consolida sin protección efectiva de las comunidades. El Estado debe articular las políticas de paz, seguridad, justicia y desarrollo territorial, y garantizar una presencial integral y sostenida en los territorios, para prevenir las violencias y enfrentar las desigualdades que las favorecen. Esta articulación requiere responsables, recursos y seguimiento verificable.

Estas seis ideas se desarrollan en el informe desde tres ejes distintos: el primero examina la desigualdad estructural y la exclusión persistente, con énfasis en los planes nacionales de la Reforma Rural Integral, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los enfoques de género y étnico. El segundo analiza las garantías para la participación política y social, para el ejercicio de la oposición política y para la movilización y la protesta, así como los derechos de las víctimas y de las personas en proceso de reincorporación. El tercero aborda la implementación de los puntos relativos a las tierras y los territorios, en particular, el catastro multipropósito, el acceso y la formalización de tierras, las territorialidades campesinas y la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Luego de realizado este balance, la Defensoría del Pueblo recomienda al gobierno asegurar la continuidad de la implementación y orientar los esfuerzos institucionales a superar rezagos, mejorar la coordinación y producir resultados verificables en la garantía efectiva de derechos de las víctimas y las comunidades en los territorios. Los cambios deben fortalecer la acción estatal, no debilitarla ni interrumpirla.

La Defensoría seguirá acompañando a las víctimas, a las personas firmantes de paz, a las comunidades afectadas por el conflicto y continuará monitoreando la implementación del Acuerdo Final de Paz desde la óptica de la garantía de los derechos humanos en cumplimiento de su misionalidad. Este informe espera aportarle al país, a esa Colombia que dispone de múltiples aprendizajes y herramientas para consolidar la paz, siempre que las instituciones actúen de manera coherente, sostenida y centrada en los derechos de todas las personas, para que el buen futuro sea sinónimo de paz.

La deuda con las comunidades rurales, las mujeres, las personas LGBTIQ+ y los pueblos étnicos: desigualdad y exclusión persistentes

El Acuerdo Final de Paz reconoce que la construcción de una paz estable y duradera depende de la transformación de los territorios y la garantía efectiva de derechos. Su apuesta por una mayor integración territorial e inclusión social responde a la necesidad de superar las condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión que han favorecido la persistencia de la violencia y que el conflicto armado, a su vez, ha profundizado. El Acuerdo Final de Paz (AFP) reconoce también las desigualdades de género y la discriminación étnico-racial y prevé medidas para hacer efectiva la igualdad, respetar la diversidad y garantizar los derechos colectivos de los pueblos étnicos.

La paz territorial requiere una acción integral y coordinada del Estado, con la participación de las comunidades y en respuesta a las características, necesidades y aspiraciones de cada territorio (Gobierno Nacional y Farc-EP, 2016, pp. 3, 6–7).

Para avanzar en esa transformación, el Acuerdo previó la formulación de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, cuya implementación se priorizaría en las zonas más afectadas por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y las economías ilícitas. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron concebidos como el mecanismo para ejecutar esos planes en las zonas priorizadas, a partir de las necesidades y propuestas de sus comunidades. Esta articulación busca que las intervenciones sectoriales respondan a una agenda de transformación territorial construida participativamente, con el concurso de las autoridades nacionales y territoriales (Gobierno Nacional y Farc-EP, 2016, pp. 21–24).

Los planes nacionales buscan superar la pobreza y la desigualdad y alcanzar el bienestar de la población rural mediante el acceso a bienes y servicios públicos. Su alcance comprende la infraestructura, el desarrollo social, el fortalecimiento de la producción y la economía solidaria y cooperativa, la formalización laboral y la protección social, y la garantía progresiva del derecho a la alimentación. Este eje analiza los avances y desafíos relacionados con los derechos a la salud, la educación, la vivienda y la alimentación, así como con la protección social y la garantía de derechos de las personas trabajadoras rurales (Gobierno Nacional y Farc-EP, 2016, pp. 23–35).

El eje aborda también la implementación de los PDET, concebidos para llevar estas transformaciones a los territorios donde el conflicto armado se ha ensañado con sus comunidades y donde persisten profundas condiciones de pobreza y exclusión. Allí, las comunidades han construido una agenda de prioridades que debe orientar la acción del Estado y las inversiones para mejorar sus condiciones de vida. El análisis considera también cómo la implementación responde a las desigualdades que enfrentan las mujeres y las personas LGBTIQ+ y contribuye a garantizar los derechos colectivos de los pueblos étnicos.

La selección de estos asuntos responde a las prioridades del Decálogo de la Defensoría del Pueblo y de las *Decisiones impostergables en materia de derechos humanos*, que vinculan la superación de la desigualdad estructural con el goce efectivo de los derechos sociales, la igualdad de género y la lucha contra el racismo y la discriminación (Defensoría del Pueblo, 2026a, apartados 1 y 4; 2026b, pp. 6–11).

A pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos 10 años y de los avances en la reducción de la pobreza, persisten profundas brechas entre el campo y la ciudad. Entre 2019 y 2025, la pobreza multidimensional rural disminuyó del 34,5 % al 22,4 % y la distancia frente a las cabeceras municipales se redujo de 22,2 a 16,1 puntos porcentuales. Sin embargo, al final del periodo su incidencia todavía era más de tres veces la urbana (Defensoría del Pueblo, 2026c, p. 8). La pobreza monetaria muestra también esa desventaja: en 2025 afectaba a cerca de cuatro de cada diez personas en centros pobla-

dos y rural disperso, frente a una de cada cuatro en las cabeceras (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2026a, p. 2).

En los municipios PDET también se registran avances: entre 2018 y 2024, la pobreza multidimensional disminuyó del 39,8 % al 24,4 %, una reducción de 15,4 puntos porcentuales, superior a la nacional. Sin embargo, en 2024 todavía afectaba a casi una de cada cuatro personas en estos territorios y su incidencia seguía siendo más del doble del promedio nacional. Estos resultados muestran que, aunque las brechas se han reducido, las comunidades de los territorios más golpeados por el conflicto continúan enfrentando mayores privaciones para ejercer sus derechos (Defensoría del Pueblo, 2026c, p. 23).

Estas desigualdades se acentúan al considerar el género y la pertenencia étnica. En 2025, en centros poblados y rural disperso, la pobreza multidimensional afectaba al 24,3 % de las personas en hogares con jefatura femenina, frente al 21,3 % en hogares con jefatura masculina. Aunque disminuyó en ambos grupos, la brecha aumentó de 2,5 a 3 puntos porcentuales respecto de 2024 (DANE, 2026b, p. 17).

En el caso de las comunidades étnicas, las diferencias son aún mayores. En esas mismas zonas rurales, la pobreza multidimensional alcanzaba al 44,2 % de las personas en hogares con jefatura indígena y al 25,2 % en hogares cuya jefatura se reconocía como negra, mulata, afrodescendiente o afrocolombiana, frente al 18 % en hogares sin autorreconocimiento étnico de su jefatura. Aunque ambas brechas disminuyeron respecto de 2024, estas cifras muestran las mayores privaciones que siguen enfrentando los pueblos étnicos en la ruralidad (DANE, 2026b, pp. 19–20).

Estas brechas expresan las dificultades que todavía enfrentan las comunidades rurales para ejercer sus derechos en condiciones de igualdad. Una escuela requiere docentes, transporte y alimentación para que niñas, niños y jóvenes puedan permanecer en ella, una vivienda digna necesita agua potable y saneamiento y la atención en salud debe estar disponible y ser accesible y culturalmente pertinente. A su vez, las familias necesitan condiciones para producir, comercializar sus productos y generar ingresos sostenibles. De ahí que el Acuerdo articule la provisión de bienes y servicios públicos con el fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria, la asociatividad, la asistencia técnica, el crédito y el trabajo digno.

Para las mujeres, estas medidas deben favorecer su autonomía y reducir las cargas de cuidado; para los pueblos étnicos deben atender y respetar sus derechos colectivos al territorio, la identidad cultural, la autonomía, el gobierno propio y la participación, incluida la consulta previa cuando corresponda (Gobierno Nacional y Farc-EP, 2016, pp. 206–207).

Esta visión integral encuentra respaldo en el artículo 64 de la Constitución, reformado por el Acto Legislativo 01 de 2023, que reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Esta reforma constitucional liga la garantía de derechos sociales con el fortalecimiento de sus capacidades productivas, el reconocimiento de sus formas de vida y la participación reforzada en las decisiones que le conciernen. Su propósito de alcanzar la igualdad material mediante un enfoque de género, etario y territorial refuerza la obligación estatal de responder a las condiciones particulares del campesinado y de hacer efectivos sus derechos individuales y colectivos (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 64; Acto Legislativo 01 de 2023).

Este eje comprende el trabajo de cinco delegadas de la Defensoría del Pueblo[1]. Comprende capítulos que analizan el seguimiento al Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos

de los Trabajadores Rurales, el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, el Plan Especial de Educación Rural, el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y el Plan Nacional de Salud Rural; así como el análisis de la implementación de los PDET. También incluye una reflexión sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo, la cual fue una conquista democrática de los movimientos de mujeres y personas LGBTIQ. Este eje también se ocupa de estudiar la participación de los pueblos étnicos en la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz.

La elaboración de este eje combinó la revisión normativa y documental, el análisis de indicadores, estadísticas oficiales y la información solicitada a las entidades responsables. Se consultaron informes institucionales, estudios independientes y documentos de organizaciones sociales y étnicas. Además, en el seguimiento a los planes nacionales y a los PDET se realizaron entrevistas y, en algunos componentes, grupos focales con autoridades, organizaciones y comunidades. Los periodos de información y las posibilidades de desagregación varían entre componentes. Por ello, el balance distingue los avances reportados en la implementación de los cambios observados en las condiciones de vida, sin atribuir estos últimos exclusivamente al Acuerdo.

La primera década de implementación del Acuerdo Final de Paz deja avances que deben preservarse y fortalecerse. El país cuenta hoy con los dieciséis planes nacionales que desarrollan los compromisos de la Reforma Rural Integral, cuya adopción culminó con el de Salud Rural en 2025. Los capítulos documentan una mayor atención a la primera infancia, la ampliación de la oferta educativa y nuevas oportunidades para continuar hacia la educación superior. También registran entregas de vivienda nueva y mejoramientos, la expansión de los equipos básicos de salud y la telemedicina, y una mayor vinculación a mecanismos de protección social. La reducción del trabajo infantil rural y el fortalecimiento de la inspección laboral son también avances relevantes para la protección de los derechos de quienes viven y trabajan en el campo.

El alcance de estos avances depende de que puedan sostenerse y responder a las dificultades que persisten. En educación, el analfabetismo y las barreras para completar las trayectorias de formación limitan las oportunidades abiertas por la ampliación de la oferta. En vivienda, las entregas siguen siendo insuficientes frente a las necesidades de mejoramiento y acceso a servicios básicos. En salud, la infraestructura y las modalidades de atención requieren personal, medicamentos y redes que aseguren servicios oportunos y continuos. A su vez, la ampliación de mecanismos de protección social debe acompañarse de mayores esfuerzos de formalización; la informalidad laboral rural apenas ha disminuido durante esta década.

La garantía del derecho a la alimentación depende también de las condiciones para producir y de los ingresos de los hogares. El reconocimiento constitucional de este derecho y el desarrollo de un sistema para coordinar su garantía constituyen avances importantes. Las compras públicas locales, los circuitos cortos de comercialización y las experiencias agroecológicas para el autoconsumo ofrecen, además, posibilidades para fortalecer las economías campesinas, familiares, comunitarias y étnicas. Pese a ello, la inseguridad alimentaria ha disminuido mucho menos en el campo que en las cabeceras, ampliándose la brecha entre ambos. Sostener estas iniciativas requiere acompañamiento técnico, acceso a mercados y participación efectiva de las comunidades en las decisiones sobre su alimentación.

Responder conjuntamente a estas necesidades era parte del propósito de los PDET. La priorización de 170 municipios, agrupados en 16 subregiones, permitió dirigir esfuerzos hacia territorios donde

confluyen los efectos del conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y las economías ilícitas. Su construcción participativa convocó a más de 200 000 habitantes para definir las prioridades de sus territorios. Desde entonces, las comunidades han mantenido sus propuestas en la agenda pública, fortalecido sus organizaciones e impulsado proyectos para atender necesidades largamente desatendidas. La actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) permitió participativamente revisar esas prioridades y avanzar en su organización en programas y proyectos. Las experiencias de ejecución comunitaria y de obras por impuestos muestran también posibilidades para reunir esfuerzos públicos, privados y comunitarios alrededor de esas propuestas.

Sin embargo, las prioridades construidas con las comunidades no siempre encuentran respuesta en las intervenciones de las entidades responsables. Los PDET se pusieron en marcha cuando aún no se había adoptado ninguno de los planes nacionales cuya implementación debía priorizarse en estos territorios. Aunque su adopción posterior amplió los instrumentos disponibles, la articulación entre ambos sigue pendiente de consolidarse. A ello se suman las dificultades de algunos municipios para formular proyectos y acceder a financiación, que requieren apoyo técnico y recursos de las entidades nacionales. Las amenazas y las presiones de actores armados también afectan la gestión pública, retrasan las inversiones y ponen en riesgo a quienes participan. Atender las prioridades territoriales exige, por tanto, una respuesta coordinada y sostenida del Estado y condiciones de seguridad para las comunidades y los equipos responsables de la implementación.

La participación ha sido decisiva para que la implementación atienda las desigualdades dentro de los propios territorios. La incorporación en el Acuerdo de compromisos y medidas para superar las desigualdades y la discriminación que enfrentan las mujeres y las personas LGBTIQ+ es una conquista democrática, fruto de su organización e incidencia. Estos compromisos incluyen medidas para ampliar su autonomía económica, prevenir las violencias y fortalecer su participación en la construcción de paz. Su incidencia también ha cambiado la manera de comprender el conflicto: la verdad, la justicia y la reparación han reconocido violencias y formas de resistencia que permanecieron silenciadas durante años. Estos logros han hecho del proceso colombiano un referente internacional por la participación de las mujeres y la inclusión de sus derechos en la construcción de paz (Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, 2024).

Sin embargo, persisten dificultades para que estos compromisos cuenten con financiación y continuidad y se traduzcan en garantías efectivas para el ejercicio de sus derechos. Las violencias de género y por prejuicio, la discriminación y las barreras de acceso a derechos siguen afectando profundamente la vida de las mujeres y de las personas LGBTIQ+. Superarlas requiere respuestas que atiendan sus experiencias y necesidades particulares y garanticen condiciones para vivir con autonomía, participar y ejercer sus derechos sin miedo.

Los pueblos étnicos por su parte han logrado incidir en el contenido del Acuerdo y en la implementación de sus compromisos asumidos. La consulta previa y la concertación con sus autoridades e instancias representativas han contribuido a orientar las medidas hacia la garantía de sus derechos colectivos. El reconocimiento de autoridades y sistemas propios, los instrumentos de relacionamiento con las entidades del Sistema Integral para la Paz y los programas de reincorporación con dimensión comunitaria y territorial muestran resultados de esa participación.

Sin embargo, esta participación no se ha garantizado de manera oportuna ni en todas las medidas que la requerían. En los planes nacionales, apenas en 2026 se aprobó una ruta para fortalecer la

incorporación del enfoque étnico, ante las insuficiencias identificadas en su diseño. Además, la incidencia de los pueblos pierde continuidad cuando lo acordado pasa a la asignación de recursos, la ejecución y el seguimiento. Cumplir estos compromisos exige garantizar una participación oportuna, respetar la consulta previa cuando corresponda y asegurar que los acuerdos alcanzados cuenten con recursos y se traduzcan en resultados para el ejercicio de sus derechos colectivos.

El seguimiento general al Acuerdo confirma que la implementación de ambos enfoques, el étnico y el de género, avanza más lentamente que el conjunto de los compromisos. Según el Instituto Kroc, a noviembre de 2025 había alcanzado una implementación completa el 36 % de las disposiciones del Acuerdo, frente al 13 % de las disposiciones de género y el 14 % de las étnicas. Aunque se registraron avances hacia etapas intermedias, la distancia frente al conjunto de otras medidas del Acuerdo persiste (Instituto Kroc, 2026, pp. 39–41). Reconocer las conquistas de esta década compromete al Estado a sostenerlas y a dedicar mayores esfuerzos a las medidas pendientes. Una paz incluyente no puede dejar esperando a quienes han enfrentado mayores condiciones de discriminación y exclusión.

Para la siguiente etapa se cuenta con prioridades construidas participativamente, proyectos preparados y experiencia de las comunidades y los equipos territoriales. La prórroga de los PDET hasta 2037 permite dar continuidad a ese trabajo. La Ley 2565 de 2026 reafirma la articulación de los planes nacionales y otros instrumentos del Acuerdo con los PDET y los PATR, así como la concurrencia de recursos para su implementación prioritaria (arts. 2–3). Cumplir este mandato demanda decisiones presupuestales, responsabilidades claras y participación durante la ejecución y el seguimiento. Las comunidades han sostenido durante años sus propuestas y su disposición a construir paz. Corresponde al Estado responder con la continuidad y el compromiso necesarios para que puedan vivir y trabajar dignamente en sus territorios, ejercer sus derechos y decidir sobre su futuro.

Referencias

Acto Legislativo 01 de 2023. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. (2023, 5 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 52 447. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=144078

Defensoría del Pueblo. (2026a). *Decálogo 2.0*. https://www.defensoria.gov.co/w/conoce-la-version-2.0-del-decalogo-de-la-defensoria-del-pueblo

Defensoría del Pueblo. (2026b). *Decisiones impostergables en materia de derechos humanos: Recomendaciones para candidatas y candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República 2026*.

Defensoría del Pueblo. (2026c). *Radiografía de los derechos humanos en Colombia: cifras clave para decidir*. https://repositorio.defensoria.gov.co/items/811d217a-0a6f-48db-862d-11ddefbc7601

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026a, 12 de junio). *Pobreza monetaria (PM): 2025*. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PM-2025.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026b). *Pobreza multidimensional (IPM): Año 2025*. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2025.pdf

Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas. (2024, 19 de noviembre). *Eight years of building peace in Colombia*. https://www.unmissions.org/en/dppa/news/eight-years-of-building-peace-in-colombia

Gobierno Nacional y Farc-EP. (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz [Instituto Kroc]. (2026). *Noveno año de implementación: Tendencias y claves para la transición política*. Universidad de Notre Dame. https://doi.org/10.7274/31753045

Ley 2565 de 2026. Mediante la cual se prorroga el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y se dictan otras disposiciones. (2026, 12 de febrero). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 53 396. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=192166



1.

Garantía de derechos para las personas y comunidades rurales: avances y desafíos en la implementación de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral

Por María Alejandra Vergara Guerrero
Equipo de la Defensoría Delegada para Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Claudia Patricia Vaca González
Defensora Delegada para el Derecho a la Salud y Seguridad Social

Érika García Roa, Claudia Beatriz Naranjo Gómez y Laura Isabel Villamizar Pacheco
Equipo de la Defensoría Delegada para el Derecho a la Salud y Seguridad Social

El Acuerdo Final de Paz (AFP; Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2016) estableció, en el Punto 1 sobre Reforma Rural Integral (RRI), la implementación de 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI) como instrumentos orientados a transformar las condiciones estructurales de la ruralidad, cerrar las brechas históricas entre el campo y la ciudad y garantizar el acceso efectivo de la población rural a bienes y servicios. Esta sección analiza el estado de implementación de cinco planes relacionados directamente con la garantía de derechos económicos, sociales y culturales: el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores Rurales, el Plan Especial de Educación Rural, el Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural y el Plan Nacional de Salud Rural.

La pregunta que busca responder esta sección del informe es ¿en qué medida las acciones implementadas en estos PNRRI han contribuido a la garantía efectiva y progresiva de los derechos a la educación, la salud, la vivienda, la alimentación, el trabajo y la protección social de la población rural? Para ello, se consideran los principales avances normativos, institucionales y de implementación alcanzados durante los 10 años del AFP, se identifican el tipo de barreras que continúan limitando la materialización de estos derechos. También se quieren examinar los resultados de la implementación de los PNRRI y los impactos diferenciados sobre la población campesina, los pueblos étnicos, con especial atención a las mujeres rurales.

Dada la amplitud de los compromisos e indicadores asociados a cada Plan, el seguimiento realizado por la Defensoría priorizó aquellos que permiten aproximarse de manera más directa a las dimensiones y al núcleo esencial de los derechos objeto de análisis. En materia de protección social y trabajo rural se priorizaron 13 de los 24 indicadores relacionados con formalización laboral, prevención y erradicación del trabajo infantil, inspección laboral, acceso a rutas de empleo y mecanismos de protección social como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Para educación rural se priorizaron 15 de los 32 indicadores asociados con alfabetización rural, atención integral a la primera infancia, acceso, permanencia, infraestructura, gratuidad y tránsito hacia la educación superior. En alimentación se analizaron 12 de los 21 indicadores vinculados con el acceso y consumo de alimentos adecuados, el fortalecimiento de sistemas productivos rurales y las economías campesinas, familiares, comunitarias y étnicas. En vivienda rural se priorizaron los indicadores relacionados con vivienda nueva, mejoramiento habitacional, focalización PDET y acceso de las mujeres rurales a soluciones de vivienda. En salud rural se analizaron 11 de los 14 indicadores relacionados con determinantes de acceso a la salud rural, como el modelo de atención, infraestructura, talento humano y Equipos Básicos de Salud, telemedicina y la incorporación de los enfoques diferencial y de género. Este seguimiento se complementó con el análisis de indicadores sobre aseguramiento, mortalidad materna e infantil, vacunación, atención prenatal y pobreza multidimensional, con el propósito de examinar la evolución de las condiciones de salud y las brechas que afectan a la población rural.

El análisis hace un énfasis territorial en los municipios priorizados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y un análisis transversal de los enfoques de género y étnico, con el propósito de establecer en qué medida los avances alcanzados durante los 10 años de implementación del AFP han contribuido efectivamente a reducir las desigualdades que afectan de manera particular a la población rural. En relación con el enfoque étnico, este análisis parte del reconocimiento de que en los PNRRI ha sido desigual y en algunos casos insuficiente frente a los compromisos del capítulo étnico del AFP (UIAP, 2024). Frente a estas limitaciones se ha avanzado en la construcción de una ruta para fortalecer su incorporación. En 2026, la UIAP reportó la aprobación de la ruta para

la incorporación del enfoque étnico en los Planes Nacionales Sectoriales, orientada a garantizar la inclusión del enfoque de mujer, familia y generación (UIAP, 2026, p. 56). Este avance constituye una oportunidad para revisar y ajustar los planes y fortalecer la incorporación efectiva del enfoque étnico en sus acciones, metas, indicadores y mecanismos de seguimiento.

1. Los derechos al trabajo digno y a la protección social de la población rural: Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores Rurales

1.1. Estado de implementación y principales problemas identificados

Como punto de partida, el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores Rurales reconoce la persistencia de brechas estructurales que condicionan la garantía efectiva de los derechos al trabajo y a la seguridad social en la ruralidad, asociadas a los altos niveles de informalidad, la inestabilidad de los ingresos y las dificultades de acceso de la población rural a los mecanismos de protección social.

Frente a este contexto, el Plan adopta como eje orientador el concepto de trabajo decente. Este se entiende como la posibilidad de acceder a un empleo productivo que garantice un ingreso digno, condiciones de seguridad en el trabajo, protección social para las familias, oportunidades de desarrollo personal e integración social, así como la libertad de asociación, participación y expresión. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1999), el trabajo decente se sustenta en cuatro pilares: la generación de empleo e ingresos, la ampliación de la protección social, la promoción del diálogo social y la garantía de los derechos laborales. Esta perspectiva se complementa con el concepto de piso de protección social, desarrollado por la OIT mediante la Recomendación número. 202 de 2012, orientado a garantizar un nivel básico de protección social y acceso a prestaciones esenciales a lo largo del ciclo de vida.

En este sentido, el Plan también incorpora el principio de universalidad del trabajo decente, el cual implica su aplicación a todas las formas de trabajo, sin distinción por sector económico, tipo de vinculación o forma de remuneración. Esto supone un desafío particular en el ámbito rural; este se caracteriza por los altos niveles de informalidad, estacionalidad laboral y heterogeneidad en las relaciones de trabajo, lo que exige estrategias diferenciadas para su implementación.

En su diagnóstico, el Plan incorpora cifras y apartados de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015), que permiten situar la situación de los y las trabajadoras rurales. Por un lado,

se señala que los ingresos de la población rural corresponden, en promedio, a cerca de un tercio del salario mínimo legal. A ello se suma el carácter multidimensional de la exclusión productiva, asociada a rezagos en materia educativa (formación técnica y profesional), altos niveles de informalidad y baja remuneración del trabajo, limitaciones en la agregación de valor y comercialización de los productos, así como barreras de acceso a activos productivos como tierra, crédito, tecnología y capacidades empresariales (Ministerio del Trabajo, 2020).

De acuerdo con el Ministerio del Trabajo (2020), en términos de estructura del empleo, si bien la agricultura continúa siendo el principal generador de ocupación rural, representa únicamente el 47 % del total, lo cual coexiste con una creciente participación de sectores como el comercio y servicios. Esta distribución presenta además marcadas diferencias de género: mientras el 59 % de los hombres se concentra en actividades agrícolas, el 57 % de las mujeres se vincula a sectores de comercio y servicios, generalmente en condiciones de mayor informalidad. A su vez, cerca del 50 % de los trabajadores rurales se desempeña como trabajador por cuenta propia o independiente, proporción que se mantiene o incrementa en sectores como transporte (75 %), comercio (58,6 %) y manufactura (53,7 %). Esta estructura ocupacional se complementa con una alta proporción de trabajo no remunerado (12,4 %) y una baja participación de empleo asalariado, que apenas alcanza el 22,3 % del total rural.

Estas condiciones se reflejan en una limitada cobertura de la protección social. De acuerdo con el diagnóstico del Plan, únicamente el 8,62 % de la población ocupada rural cotiza a pensión, mientras que el 23 % accede al sistema de salud a través del régimen subsidiado. En el caso del Sistema General de Riesgos Laborales, la afiliación alcanza apenas el 9,2 % de los trabajadores rurales, lo que evidencia importantes vacíos en la protección frente a contingencias derivadas del trabajo (Ministerio del Trabajo, 2020).

Frente a esto, el DANE (2026a) en relación con la medición de la ocupación informal[1] con base en la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), el DANE estimó que, para el trimestre diciembre de 2025 a febrero de 2026, la proporción de personas ocupadas en la informalidad fue del 55,3 % en el ámbito nacional. No obstante, esta situación se agudiza en los centros poblados[1] y en las zonas rurales dispersas donde se evidencia una incidencia considerablemente mayor de la informalidad en la ruralidad.

Esta brecha no corresponde únicamente a la coyuntura reciente. Al analizar la evolución del indicador durante el periodo de implementación del AFP, se observa que entre 2016 y 2025, la informalidad se redujo 4,1 puntos porcentuales en el ámbito nacional. Sin embargo, esta reducción se concentró principalmente en las cabeceras, donde disminuyó 4,5 puntos porcentuales (pp), mientras que en los centros poblados y rural disperso la reducción fue de apenas 1,2 pp, al pasar de 90,1 % en 2016 a 88,9 % en 2025. Como resultado, la brecha urbano-rural aumentó de 20,7 a 24,0 pp. Así, pese a los avances normativos y programáticos desarrollados en el marco del Plan, la informalidad laboral rural se ha mantenido prácticamente estable y al cierre de 2025 cerca de nueve de cada diez personas ocupadas en la ruralidad permanecían en condiciones de informalidad.

[1] Se considera como ocupados informales a todos los asalariados o empleados domésticos que no cuentan con cotizaciones a salud ni a pensión por concepto de su vínculo laboral con el empleador que los contrató. De igual forma, se consideran como ocupados informales a todos los trabajadores sin remuneración, así como los trabajadores por cuenta propia y patrones o empleadores que hayan quedado clasificados en el sector Informal.

Durante los 10 años de implementación del AFP, el desarrollo del Plan ha estado acompañado por distintos instrumentos normativos y de política pública orientados a fortalecer la protección social, promover la formalización laboral y ampliar las garantías de los derechos de las y los trabajadores rurales. La tabla 1 sintetiza los principales desarrollos identificados durante este periodo

Tabla 1. Principales avances normativos para la implementación del Plan de Protección social (2017–2025)

Instrumento	Principales avances para la implementación del Plan de Protección social
Decreto 295 de 2017	Reglamenta la contribución de terceros a favor de personas vinculadas al programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)
Ley 1955 de 2019 (Artículo 193)	Crea el Piso de Protección Social para trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo, que integran los BEPS como mecanismo de protección económica para la vejez junto con la salud subsidiada y el seguro inclusivo.
Resolución 2951 de 2020 del Ministerio del Trabajo	Se adopta el Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores rurales.
Decreto 1174 de 2020	Reglamenta el Piso de Protección Social para trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo, que incorporan los BEPS.
Resolución 345 de 2020	Adopta la Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo 2020–2030, para fortalecer la inspección laboral y la promoción del trabajo decente.
Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral):	Parágrafo 1 del artículo 36: se ordena presentar un proyecto de ley para regular el contrato y el jornal agropecuario.
Resolución 4179 de 2025	Crea el modelo "Una Inspección con Propósito", que incorpora una modalidad de inspección rural con acciones preventivas, de inspección a la agroindustria y asistencias técnicas en zonas rurales y PDET para promover la formalización laboral y garantizar los derechos de los trabajadores rurales.
Resolución 4180 de 2025	Implementa el modelo "Una Inspección con Propósito", que incorpora el enfoque diferencial y de género en las actuaciones de inspección, vigilancia y control del trabajo y la seguridad social.

A partir de este contexto, el análisis se concentra en las principales estrategias e indicadores priorizados del Plan, con el propósito de identificar los avances alcanzados durante su implementación y los desafíos que persisten para ampliar la protección social, promover la formalización laboral y garantizar los derechos de las y los trabajadores rurales.

Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y micro seguros BEPS

Una de las primeras estrategias que plantea el PNRRI incluye el acceso a mecanismos de protección social, entre ellos los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). En este marco, se identifican avances puntuales en indicadores como el A.97[2] y A.97P[3], orientados al fortalecimiento y ampliación de estos mecanismos para la población trabajadora rural. Estos indicadores responden al reconocimiento, por parte del Plan, de las particularidades del trabajo rural (marcado por la estacionalidad de los ingresos,

[2] Personas vinculadas a BEPS en zonas rurales.

[3] Personas vinculadas a BEPS en zonas rurales de municipios PDET.

la prevalencia de remuneraciones por debajo del salario mínimo y la alta informalidad, condiciones que limitan la capacidad de cotización al sistema pensional.

Los BEPS tienen su origen en el Acto Legislativo 01 de 2005, que modificó el artículo 48 de la Constitución Política y habilitó la creación de mecanismos de protección económica inferiores al salario mínimo para personas de escasos recursos que no logran acceder a una pensión. En desarrollo de este mandato, el programa fue creado mediante el CONPES 156 de 2012 (DNP, 2012) como parte de los servicios sociales complementarios del Sistema General de Pensiones, con la administración de Colpensiones.

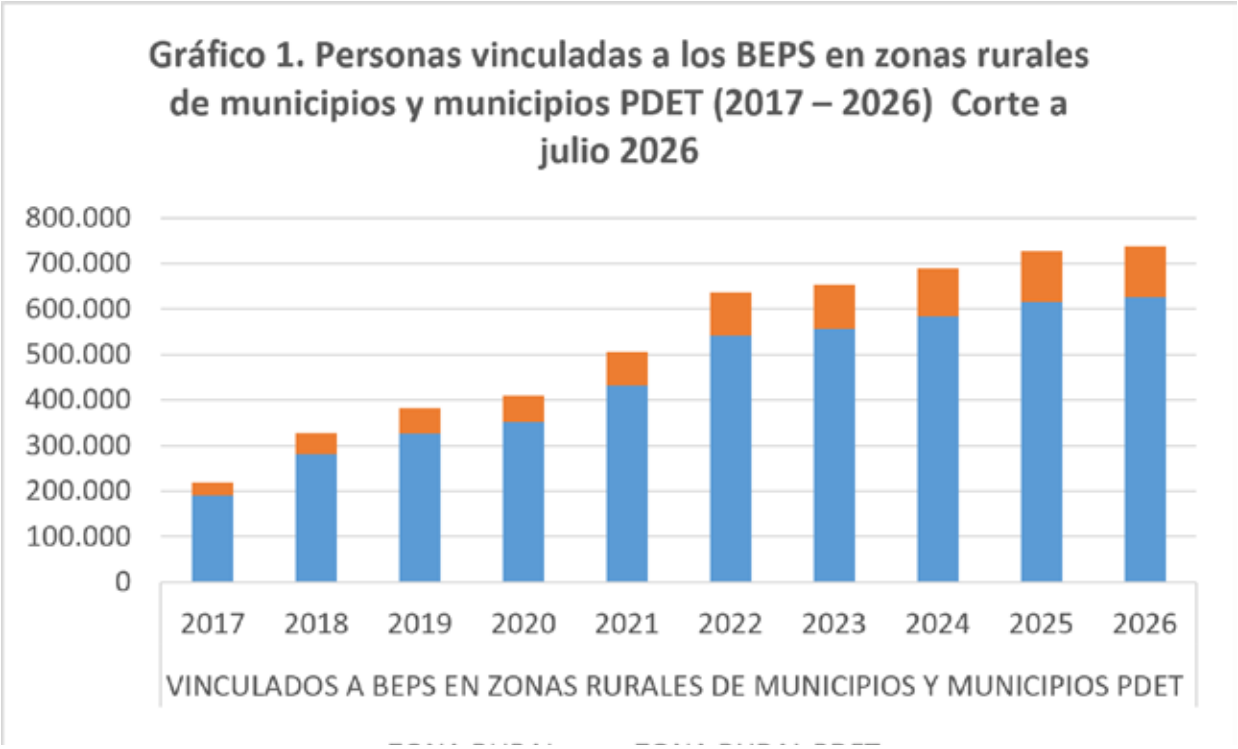
Los BEPS están dirigidos principalmente a personas trabajadoras[4] con ingresos inferiores a un salario mínimo, en particular aquellos en situación de informalidad o con ingresos inestables, como ocurre en el ámbito rural. Es un mecanismo flexible que permite realizar aportes voluntarios, sin una periodicidad obligatoria y con montos ajustados a la capacidad de ahorro del beneficiario. Para la vigencia 2026, el valor de los ahorros no puede superar los $ 2 450 000, este valor será incrementado anualmente de acuerdo con lo informado por el Ministerio de Trabajo, mientras que el aporte mínimo se mantiene en $ 20 000 (Colpensiones, 2026). Una vez cumplidos los requisitos establecidos, las personas beneficiarias pueden destinar los recursos acumulados a una anualidad vitalicia que permite recibir un beneficio económico periódico durante el resto de su vida; solicitar la devolución de los ahorros y sus rendimientos en un único pago; destinarlos total o parcialmente al pago de un inmueble propio o trasladarlos al Sistema General de Pensiones, de acuerdo con las condiciones previstas en la normativa vigente.

De acuerdo con lo anterior, Colpensiones (2026) reportó que, con corte a julio de 2026, se registraban 2 164 422 personas vinculadas al programa BEPS, de las cuales 1 236 137 correspondían a ahorradores activos. De este total, 625 906 personas se encontraban vinculadas en zonas rurales, con un avance de 4713 nuevas vinculaciones rurales durante la vigencia 2026.

Al revisar la evolución de este mecanismo desde el inicio de su seguimiento en el marco del Plan Marco de Implementación (PMI) y posteriormente su inclusión en los dos indicadores asociados al PNRRI de protección social, se observa un comportamiento favorable en términos de ampliación de cobertura. Los indicadores asociados a personas vinculadas a BEPS en zonas rurales (A.97) y en municipios PDET (A.97P) partieron de una línea base de 124 057 y 20 823 personas, respectivamente, en 2016. A partir de entonces, las acciones orientadas a promover la vinculación de trabajadores rurales al programa han permitido un crecimiento sostenido del número de beneficiarios. Como se observa en la Gráfica 1, entre 2017 y julio de 2026 se registró un incremento neto de 501 849 personas vinculadas en las zonas rurales del país y de 91 438 personas en municipios PDET, lo que evidencia un avance significativo en la ampliación de cobertura de este mecanismo de protección social para la población rural.

[4] Los requisitos para el ingreso a los BEPS son: (i) ser ciudadano colombiano, y (ii) percibir ingresos inferiores a un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente. Los aportes efectuados por cada beneficiario, junto con los rendimientos que produzcan, son registrados y contabilizados en una cuenta individual dentro del fondo común administrado por Colpensiones. Adicionalmente, el Estado otorga un incentivo periódico como respaldo al esfuerzo de ahorro de la población de menores ingresos, correspondiente al 20 % del valor ahorrado durante cada año.

Gráfica 1. Personas vinculadas a los BEPS en zonas rurales de municipios y municipios PDET (2017 – 2026)



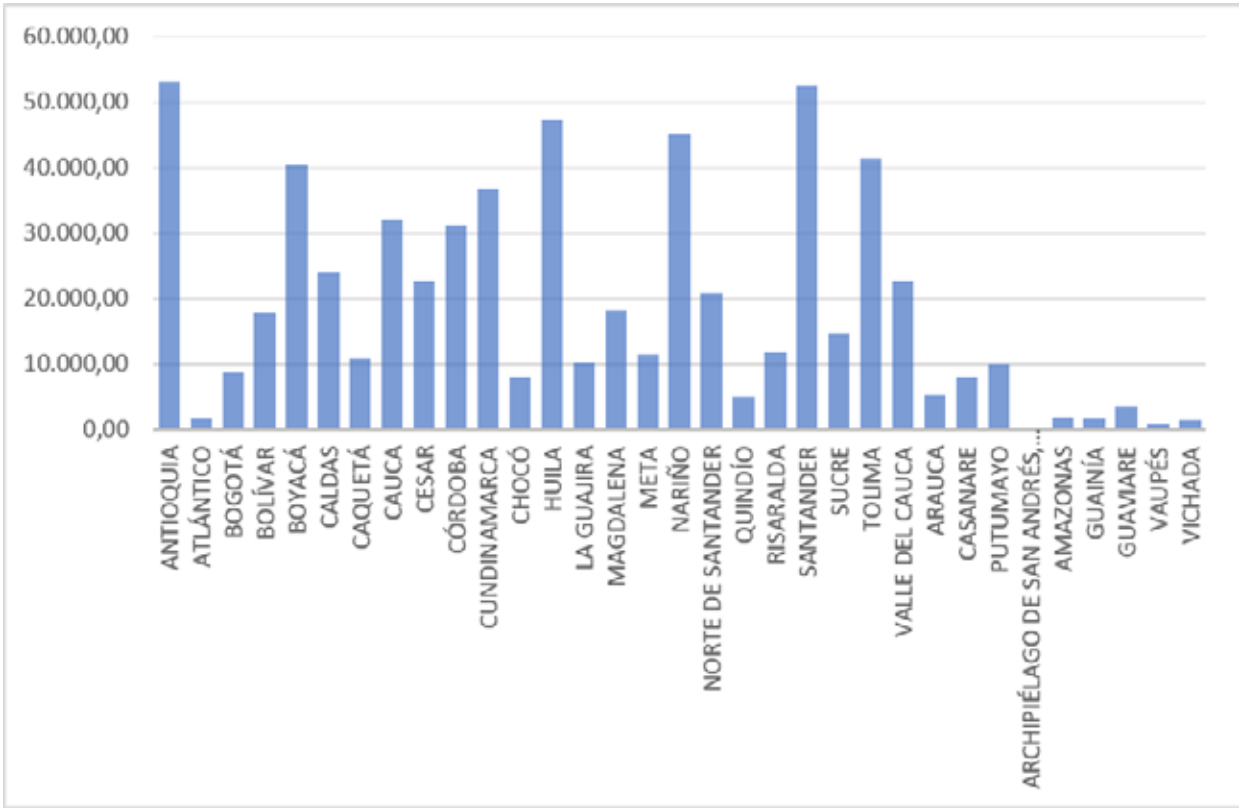
Fuente: elaboración propia a partir de reportes de Colpensiones, con corte a julio (2026) y del SIIPO, con corte a julio (DNP, 2026)

Este comportamiento también se refleja en el avance frente a las metas establecidas en el Plan. Al revisar el indicador de personas vinculadas a BEPS en zonas rurales (A.97) este proyecta alcanzar 775 631 vinculados en 2026 y 1 100 631 en 2031. Con un reporte de 625 906 personas vinculadas a julio de 2026 se evidencian avances significativos y una tendencia sostenida de crecimiento, que deberá mantenerse durante los próximos años para alcanzar la meta final prevista para 2031.

No obstante, al analizar la distribución territorial de las vinculaciones se observan diferencias importantes entre departamentos. Como se evidencia en la Gráfica 2, Antioquia, Santander, Huila y Nariño concentran el 31,9 % del total de personas vinculadas a BEPS en zonas rurales. En contraste, los departamentos de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Vaupés, Vichada, Atlántico, Guainía, Amazonas, Guaviare y Arauca agrupan conjuntamente apenas el 2,6 % de los vinculados rurales.

Si bien estos resultados muestran avances importantes en términos de cobertura nacional, también evidencian una distribución desigual del programa en el territorio. En particular, preocupa que algunos departamentos con una importante presencia de población rural registren niveles relativamente bajos de vinculación, lo que plantea interrogantes sobre la efectividad del alcance territorial de las estrategias de promoción y difusión del programa.

Gráfica 2. Personas vinculadas a los BEPS en zonas rurales por departamentos (2017 – 2026)



Fuente: elaboración propia a partir de reportes de Colpensiones, con corte a julio (2026) y del SIIPO, con corte a julio (DNP, 2026)

Respecto al indicador A.97P, correspondiente a municipios PDET, Colpensiones (2026) reporta 112 261 personas vinculadas al programa, con un avance de 1575 nuevas vinculaciones rurales para 2026. El indicador señala un avance en tanto cuya meta final era alcanzar 110 576 vinculados en 2026, se reportan 111 708 personas vinculadas con corte a abril de 2026, lo cual supera la meta prevista antes de finalizar la vigencia. Esto permite concluir que el compromiso establecido para los municipios PDET ha sido cumplido y, probablemente, será superado en una proporción aún mayor al cierre del año.

Gráfica 3. Personas vinculadas a los BEPS en subregiones PDET (2017 – 2026)



Fuente: elaboración propia a partir de reportes de Colpensiones. Con corte a julio (2026) y del SIIPO con corte a julio (DNP, 2026)

Como se observa en la Gráfica 3, las subregiones con mayor número de personas rurales vinculadas al programa BEPS son Alto Patía y Norte del Cauca, seguida de la subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño. En contraste, las subregiones de Pacífico Medio, Catatumbo y Arauca registran el menor número de vinculaciones. Si bien los datos muestran que la meta establecida para los municipios PDET ya fue cumplida, también evidencian que las personas vinculadas en estos territorios representan aproximadamente el 18 % del total de vinculados a BEPS en las zonas rurales del país, que supera las 625 000 personas. Este dato llama la atención si se considera que los municipios PDET concentran algunas de las mayores brechas de pobreza, exclusión y acceso a mecanismos de protección social.

En consecuencia, el cumplimiento de la meta no implica que las necesidades de cobertura en los municipios PDET se encuentren satisfechas. Por el contrario, a partir de la persistencia de altos niveles de informalidad laboral en la ruralidad, resulta necesario fortalecer la vinculación de trabajadores rurales a BEPS en estos territorios y establecer metas de cobertura posteriores a 2026 que respondan a la magnitud de las brechas existentes, de manera que el cumplimiento formal de la meta no constituya un límite para continuar ampliando el acceso a este mecanismo, esto, al considerar que como se mencionó la informalidad alcanza el 83,2 % en los centros poblados y zonas rurales dispersas.

Ahora bien, en relación con los micro seguros BEPS en zonas rurales y municipios PDET (indicadores A.98 y A.98P), estos se entienden como un instrumento complementario concebido para promover la permanencia de las personas vinculadas al programa y fortalecer una cultura de ahorro para la

vejez. Los Micro seguros BEPS se otorgan sin costo a aquellas personas que cumplen con las condiciones mínimas de ahorro establecidas por el programa durante la vigencia anterior. Este beneficio ofrece cobertura frente a riesgos como fallecimiento, gastos funerarios, enfermedades graves y desmembración, constituyéndose en un mecanismo de protección adicional para una población que, en muchos casos, no cuenta con otros instrumentos de aseguramiento.

Para acceder a este beneficio, la persona vinculada debe haber realizado durante el año calendario anterior al menos seis aportes al Servicio Social Complementario BEPS o haber efectuado pagos equivalentes al valor de seis salarios mínimos diarios legales vigentes. El seguimiento de estos indicadores se realiza a través de reportes anuales que consolidan el número de personas aseguradas y su caracterización sociodemográfica, así como mediante los certificados de asegurabilidad expedidos por la compañía aseguradora, en los que se detallan las coberturas y montos amparados.

Frente a este instrumento, Colpensiones (2026) reportó que, con corte a diciembre de 2025, el número de beneficiarios del Seguro BEPS ascendió a 39 257. Estos beneficiarios se encuentran en 1024 municipios en el territorio nacional. De este número, 3815 beneficiarios se encuentran en 160 municipios de los 170 PDET.

Colpensiones (2026) señala que los principales avances en los componentes a su cargo han estado orientados a fortalecer el ahorro para la vejez mediante el aumento de los montos de ahorro, la ampliación de los límites máximos de aporte, la generación de incentivos para los ahorradores y la expansión de la cobertura del programa, especialmente en zonas rurales y para población en condición de vulnerabilidad. La entidad destaca que los resultados alcanzados en materia de vinculación de población rural al mecanismo BEPS han sido posibles gracias al trabajo articulado con entidades como la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), así como con líderes sociales y entidades territoriales que han apoyado las jornadas de promoción y vinculación en los territorios.

La Defensoría del Pueblo identifica el programa BEPS y mecanismo complementario de micro seguros BEPS como uno de los componentes del PNRRI de protección social que presenta mayores niveles de avance en términos de cumplimiento y seguimiento. En particular, se destaca que la información reportada por Colpensiones ha sido oportuna, verificable y consistente a lo largo del tiempo, lo cual permite una adecuada trazabilidad de los indicadores y del avance de las metas establecidas.

No obstante, persisten desafíos importantes relacionados con la capacidad del indicador para reflejar la garantía efectiva del derecho a la protección social. Los indicadores A.97 y A.97P permiten medir el número de personas vinculadas al programa, pero no ofrecen información sobre aspectos fundamentales como la regularidad de los aportes realizados, los montos efectivamente ahorrados, la proporción de personas que accederán a un Beneficio Económico Periódico o el impacto real del mecanismo sobre las condiciones de protección económica en la vejez. Si bien Colpensiones reporta que, con corte a julio de 2026, se habían otorgado 59 511 anualidades vitalicias, no es posible identificar cuántas de ellas corresponden específicamente a población trabajadora rural. En consecuencia, aunque el incremento de las vinculaciones constituye un avance relevante en términos de cobertura, los indicadores resultan insuficientes para evaluar los resultados efectivos del programa sobre la garantía del derecho a la protección social de la población rural.

Por otra parte, la información recopilada durante diferentes espacios territoriales desarrollados por la Defensoría permitió identificar barreras asociadas al conocimiento, acceso y apropiación del programa por parte de las comunidades rurales. Los participantes señalaron que los BEPS y los microseguros BEPS continúan siendo mecanismos poco conocidos en la ruralidad, debido a la limitada difusión institucional por medios pertinentes en la ruralidad y a dificultades tecnológicas relacionadas con los procesos de inscripción y acceso a plataformas virtuales. En este sentido se destacó la necesidad de fortalecer las acciones de pedagogía y divulgación mediante estrategias territoriales permanentes que permitan acercar estos instrumentos a la población potencialmente beneficiaria.

Asimismo, las organizaciones participantes manifestaron interés en fortalecer procesos asociativos y comunitarios que faciliten el acceso a estos mecanismos de protección económica para trabajadores rurales e informales. Incluso, algunas organizaciones campesinas reportaron experiencias de articulación con Colpensiones para la realización de jornadas colectivas de socialización e inscripción, especialmente dirigidas a personas adultas mayores y potenciales beneficiarios de microseguros BEPS. Estas iniciativas han surgido como respuesta a la percepción de una alta vulnerabilidad de los trabajadores rurales frente a accidentes laborales, enfermedades asociadas al trabajo agrícola y pérdida de capacidad laboral, situaciones que frecuentemente terminan siendo asumidas por las familias y redes comunitarias de apoyo ante la ausencia de mecanismos efectivos de protección.

Ahora bien, frente a los demás componentes del PNRRI de protección social, el Ministerio del Trabajo (2025) señala que los avances disponibles corresponden a la información consolidada hasta diciembre de 2024, en la medida en que los registros de 2025 se encuentran en proceso de verificación por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Adicionalmente, la entidad indica que, hasta 2024, el reporte de información se limitó a aspectos generales como el tipo de acción desarrollada, el número de municipios intervenidos y su ubicación geográfica, sin contar con desagregaciones poblacionales por edad, sexo u otros enfoques diferenciales. No obstante, señala, que desde el primer trimestre de 2025 se ha iniciado la recolección de información más detallada para algunos indicadores específicos (A.102, A.102P, A.103 y A.103P), los cuales permiten un mayor nivel de caracterización de la población atendida. De acuerdo con lo anterior, a continuación, se presenta el seguimiento a los demás componentes del PNRRI de protección social.

Erradicación del trabajo infantil

En relación con el componente orientado a la erradicación del trabajo infantil, medido a través del indicador A.95[5], se señalan como principales avances en el periodo de gestión del PNRRI la implementación de campañas de comunicación especializadas, basadas en la producción de contenidos Gráficas y audiovisuales adaptados a las problemáticas territoriales, con enfoque inclusivo y diferencial. Estas acciones incluyeron la puesta en marcha de un plan de medios enfocado en la protección laboral de niños, niñas y adolescentes, mediante el diseño y difusión de piezas comunicativas dirigidas a la ciudadanía en general y a actores institucionales con competencias en la materia (Ministerio del Trabajo, 2025).

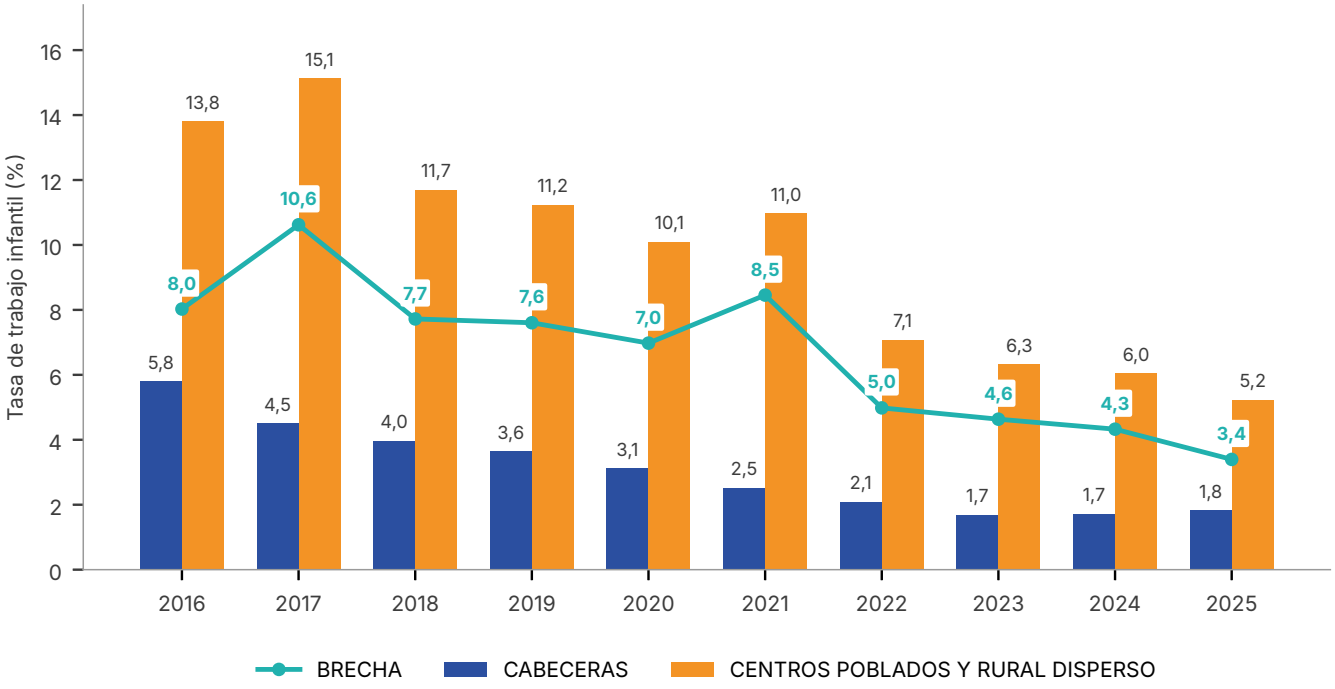
Las campañas “Por una nueva generación sin trabajo infantil y sin Explotación Sexual Comercial de

[5] Campañas de prevención del trabajo infantil y sus peores formas, implementadas.

Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA) ¡Niñas, Niños y Adolescentes por la Paz y la Vida!" y la iniciativa complementaria #NOPERMITO, se difundieron a través de medios digitales y se articularon con estrategias presenciales, encuentros virtuales de fortalecimiento técnico y acciones territoriales, lo que permitió combinar la divulgación con procesos de sensibilización y formación a nivel local.

Más allá de este indicador de gestión, la evolución de la Tasa de Trabajo Infantil (Gráfica 4) evidencia avances importantes durante el periodo de implementación del AFP. Entre 2016 y 2025, la tasa nacional disminuyó de 8,0 % a 2,8 % y en la ruralidad de 13,8 % a 5,2 %, mientras la brecha urbano-rural se redujo de 8,0 a 3,4 pp. No obstante, en 2025 la incidencia rural continuó siendo cerca de tres veces la registrada en las cabeceras (5,2 % frente a 1,8 %), por lo que persiste el desafío de fortalecer las acciones de prevención con focalización rural y territorial.

Gráfica 4. Evolución de la tasa de trabajo infantil y la brecha urbano – rural (2016 – 2025)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la GEIH (DANE, 2026a)

Capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales y programa de fomento a la cultura de la formalización laboral

Para la estrategia relacionada con procesos de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales (A.102 [6]y A.102P[7]) se señala el desarrollo de talleres de capacitación y asistencia técnica en derechos fundamentales del trabajo, diálogo social y trabajo decente. Los talleres han estado dirigidos a autoridades competentes del ámbito municipal, líderes de acción comunal y otros líderes sociales convocados, campesinos y campesinas, trabajadores rurales y urbanos, mujeres lideresas, empresarios, estudiantes y docentes de los grados 10 y 11 de bachillerato y ciudadanía en general. Con corte al 30 de junio de 2026, se han intervenido 422 municipios, 170 de estos son municipios PDET (Ministerio del Trabajo, 2026).

Frente a los indicadores (A.103 [8]y A.103P[9]) se señala que, desde el inicio de la medición del indicador en 2017, y con corte al 30 de junio de 2026, se han intervenido 284 municipios, de los cuales 120 corresponden a municipios PDET. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo (2026), estas intervenciones han consolidado un avance progresivo y sostenido en la territorialización de la política de protección social y de trabajo decente en zonas rurales.

La intervención ha sido liderada por gestores de la Red Nacional de Formalización Laboral, quienes han adelantado encuentros, conversatorios y talleres en municipios rurales y PDET, en localidades con alta presencia de trabajadores agrarios y contextos de marcada informalidad laboral. A través de estos espacios se ha socializado información sobre los beneficios de la formalización laboral, mecanismos de protección social como los BEPS, incentivos económicos para la creación y permanencia de nuevos empleos y beneficios tributarios dirigidos a sectores prioritarios (Ministerio del Trabajo, 2025).

Fortalecimiento integral del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo en las zonas rurales

Uno de los aportes más relevantes del PNRRI de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales corresponde al fortalecimiento del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo en las zonas rurales, particularmente mediante la creación de un modelo de inspección laboral móvil. Esta medida fue incorporada expresamente en el AFP como respuesta a las históricas dificultades de acceso institucional que enfrentan los trabajadores rurales para exigir

[6] Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales.

[7] Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales.

[8] Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral.

[9] Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral.

la garantía de sus derechos laborales, especialmente en territorios caracterizados por altos niveles de informalidad, dispersión geográfica y limitada presencia estatal. En este sentido, la inspección laboral móvil constituye una de las principales apuestas del Plan para acercar la institucionalidad laboral a los territorios rurales y promover condiciones de trabajo digno en el campo colombiano.

Con respecto a este componente (A.105[10] y A.105P[11]), el Ministerio del Trabajo (2025) reporta avances asociados a un enfoque progresivo de transformación institucional, que combina el fortalecimiento de capacidades, la modernización tecnológica, la estandarización de procesos y el acompañamiento territorial. En primer lugar, se destaca el fortalecimiento del talento humano encargado de la función inspectora, mediante procesos sistemáticos de capacitación en contenidos jurídicos, técnicos y procedimentales relacionados con la inspección laboral, la prevención de riesgos, la conciliación y la atención de problemáticas específicas como el trabajo infantil, el acoso laboral y las brechas de género. De manera complementaria se ha avanzado en la modernización tecnológica del sistema de información de inspección laboral, que incorpora herramientas digitales que facilitan la trazabilidad de las visitas, el registro de actuaciones, el seguimiento a procesos sancionatorios y la interoperabilidad con otras plataformas públicas (Ministerio del Trabajo, 2025).

Ahora bien, es importante señalar que el AFP incorporó este compromiso inicialmente previsto mediante un modelo de inspección móvil, que trasladaba equipos institucionales a los territorios para brindar orientación, recibir denuncias y desarrollar actuaciones de inspección. Sin embargo, sus altos costos operativos y las dificultades para garantizar una presencia territorial sostenida llevaron a transformar progresivamente este esquema hacia un modelo de inspección rural con énfasis preventivo y territorial (Ministerio del Trabajo, 2026). Este proceso se consolidó en 2025 con las Resoluciones 4179 y 4180, mediante las cuales se creó e implementó el modelo *Una Inspección con Propósito*[12]. En materia rural, el modelo diferencia las actuaciones según las características de las relaciones productivas: contempla inspección preventiva con acuerdos y planes de mejora para pequeños productores agropecuarios; inspección general o reactiva para la agroindustria; y asistencia técnica en zonas rurales (particularmente zonas PDET), orientada a la formalización, prevención de riesgos y garantía de derechos laborales.

Este enfoque representa un avance frente a la aplicación homogénea de mecanismos sancionatorios en contextos rurales caracterizados por formas familiares, campesinas e informales de producción.

En términos de cobertura, con corte a 30 de junio de 2026 los indicadores A.105 y A.105P reportaban

[10] Porcentaje de municipios con cobertura de inspección rural del trabajo en áreas rurales

[11] Porcentaje de municipios PDET con cobertura de inspección rural del trabajo en áreas rurales.

[12] Se incorpora la Inspección rural, que tiene como propósito verificar las condiciones laborales en zonas rurales del país, para priorizar la protección de los derechos laborales de la población trabajadora rural y campesina. Esta modalidad comprende tres tipos de inspección:

Inspección Preventiva con Acuerdo: dirigida a pequeños productores del sector agropecuario, con el objetivo de promover el cumplimiento normativo mediante la suscripción de acuerdos voluntarios y la formulación de planes de mejora.

Inspección general o reactiva a la agroindustria: enfocada en empresas medianas y grandes del sector agroindustrial, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social.

Asistencias Técnicas en zonas rurales: desarrolladas en el marco del cumplimiento del AFP, especialmente en las zonas PDET, con el propósito de brindar orientación y asistencia técnica a la población trabajadora y a los empleadores rurales.

intervención en 598 municipios, de los cuales 130 son PDET, correspondientes a avances del 89.2 % y 76.7 %, respectivamente. Asimismo, durante 2024 se realizaron 4414 asistencias técnicas preventivas en la ruralidad, frente a 2180 inicialmente programadas, lo cual evidencia una ampliación de esta modalidad de intervención.

La implementación de la inspección con propósito ha permitido ampliar la presencia institucional en zonas rurales, así como caracterizar las condiciones de empleo, los niveles de informalidad y los riesgos laborales en distintos sectores productivos, entre ellos la agricultura (café, banano, cacao, aguacate), la ganadería, la pesca artesanal, la minería y diversas formas de economía campesina y familiar. Estas intervenciones han integrado funciones preventivas, pedagógicas y de control, orientadas tanto a la promoción de la formalización laboral como a la identificación de incumplimientos en materia de derechos laborales, seguridad y salud en el trabajo (Ministerio del Trabajo, 2025).

Asimismo, se han desarrollado procesos de acompañamiento y concertación entre empleadores, trabajadores y autoridades administrativas, con el propósito de facilitar la transición de relaciones laborales informales hacia esquemas de vinculación formal y protegida. Este enfoque ha permitido abordar de manera integral aspectos como condiciones contractuales, jornadas, remuneración, riesgos laborales y mecanismos de prevención de prácticas como el trabajo infantil, el acoso y la discriminación, los cuales incorporan de manera progresiva enfoques diferenciales y de género (Ministerio del Trabajo, 2025).

Estos resultados evidencian una expansión importante de la acción inspectora en el territorio. Sin embargo, su alcance y efectividad deben analizarse a la luz de las condiciones estructurales que caracterizan la ruralidad colombiana, entre ellas la dispersión geográfica, los altos niveles de informalidad laboral y las limitaciones en la presencia institucional. En este contexto, si bien el número de municipios intervenidos, actividades realizadas o procesos de capacitación desarrollados constituye un referente útil para medir la gestión institucional, estos elementos resultan insuficientes para evaluar el impacto real de la intervención sobre la garantía de los derechos laborales de la población rural.

Más allá de la medición de productos, el seguimiento a este componente debería permitir establecer en qué medida la estrategia de inspección laboral móvil ha contribuido efectivamente al mejoramiento de las condiciones de trabajo, la formalización laboral y la protección de los derechos de personas trabajadoras rurales. Para ello, resulta necesario complementar la información reportada con datos sobre el número de inspecciones realizadas, los sectores económicos intervenidos, los casos atendidos, las infracciones identificadas, los conflictos laborales resueltos y los resultados alcanzados en materia de formalización y mejora de las condiciones laborales. Esta información es fundamental para identificar con mayor precisión los sectores y territorios donde persisten mayores incumplimientos y rezagos, así como para orientar de manera más estratégica la acción institucional y los esfuerzos de inspección en las zonas rurales del país.

Reforma laboral - Reglamentación del jornal agropecuario

Finalmente, entre los desarrollos normativos orientados a la formalización laboral rural se destaca la incorporación del trabajo agropecuario en la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral), cuyo artículo 36 reconoció la necesidad de avanzar en una regulación adaptada a las particularidades del sector y dispuso la presentación de un proyecto de ley para regular los contratos y el jornal agropecuario.

En desarrollo de este mandato se radicó el Proyecto de Ley 504 de 2025 Cámara, orientado a establecer condiciones laborales y de protección social adaptadas al carácter estacional y transitorio de parte del trabajo rural. Este proyecto fue acumulado con otras iniciativas sobre contrato agrario y posteriormente archivado al finalizar la legislatura 2025–2026.

No obstante, la iniciativa tiene continuidad en la nueva legislatura mediante la radicación, el 19 de agosto de 2026, del Proyecto de Ley 232 de 2026 Cámara, que propone regular las relaciones laborales agrarias, crear el contrato y jornal agrario y establecer medidas para promover la formalización y fortalecer la protección de las personas trabajadoras del campo. Si bien la existencia de estas iniciativas evidencia avances en el reconocimiento de las particularidades del trabajo rural, su materialización continúa dependiendo del trámite y aprobación del instrumento de regulación específica que permita traducir este desarrollo normativo en mayores garantías laborales y de protección social.

1.2. Análisis con enfoque de género y étnico

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP, 2024) identificó que, si bien el PNRRI de protección social mantiene coherencia con los lineamientos del AFP y del Plan PMI, uno de sus principales vacíos se relaciona con la incorporación de medidas específicas para la garantía de los derechos laborales de las mujeres rurales. En particular, la UIAP señala la ausencia de acciones orientadas a la protección durante el embarazo, el parto, la lactancia y la atención en salud del recién nacido, aspectos expresamente contemplados en el AFP.

Esta limitación se ve reflejada también en el sistema de seguimiento del Plan. Como fue informado por el Ministerio del Trabajo (2025), hasta la vigencia 2024 la información reportada se concentró en el número de acciones realizadas, municipios intervenidos y ubicación geográfica, sin incorporar desagregaciones por sexo, edad u otros enfoques diferenciales, lo que dificulta evaluar el alcance real de las acciones dirigidas a poblaciones específicas.

En este contexto, el único indicador del Plan orientado de manera explícita a las mujeres corresponde al indicador A.351P, que mide el porcentaje de municipios PDET con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de mujeres en actividades productivas no tradicionales[13]. De acuerdo con el último reporte disponible en el SIIPO, correspondiente a diciembre de 2025, el indicador alcanzó un cumplimiento del 100 %. Para dicha vigencia se reportaron 244 283 remisiones de mujeres a vacantes en actividades productivas no tradicionales en los municipios priorizados, así como 27 146 registros, 15 366 orientaciones y 6569 colocaciones laborales. Adicionalmente, se reporta la intervención de un municipio PDET con 235 remisiones, 311 registros, 171 orientaciones y 111 colocaciones.

No obstante, aunque estas cifras evidencian avances en términos de gestión y cobertura, el cumplimiento del indicador evidencia una amplia cobertura del Servicio Público de Empleo, pero no permite establecer por sí mismo su contribución efectiva a la inserción laboral de las mujeres rurales ni la sostenibilidad de las vinculaciones alcanzadas.

[13] Son las actividades económicas en las que la participación de las mujeres es menor al 50% (Ministerio del Trabajo, 2025).

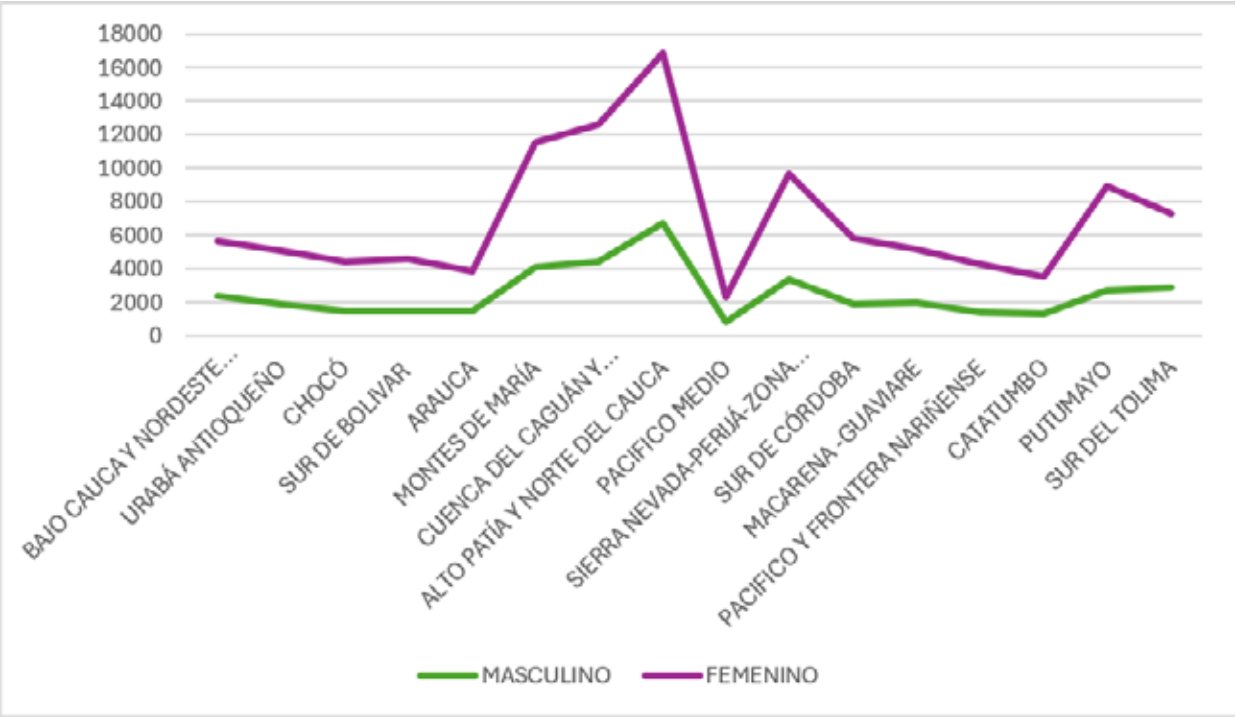
Sin embargo, frente a este componente la Defensoría destaca como avance la expedición de la Ley 2462 de 2025, que modificó la Ley 731 de 2002. Esta incorpora medidas dirigidas a las mujeres rurales, campesinas y pescadoras. Entre otras disposiciones, ordena al Ministerio del Trabajo y al SENA avanzar en la certificación de sus competencias laborales, fortalece el reconocimiento de aprendizajes previos y dispone que los programas de formación respondan a sus necesidades y condiciones territoriales. Estos desarrollos ofrecen herramientas relevantes para fortalecer su autonomía económica y empleabilidad.

Frente al componente relacionado con los BEPS, Colpensiones (2026) reporta que, con corte a julio de 2026 de las 625 906 personas vinculadas al programa en zonas rurales, el 62,6 % son mujeres (392 023) y el 37,4 % hombres (233 883). En cuanto a la distribución por edad, el 3,3 % de las personas vinculadas tiene entre 18 y 28 años, el 65.6 % entre 29 y 59 años, y el 31 % corresponde a personas mayores de 60 años. Por su parte, en los municipios PDET (indicador A.97P), de las 112 261 personas vinculadas al programa, el 63,8 % son mujeres (71 623) y el 36,2 % hombres (40 641). Asimismo, el 3.7 % de las personas vinculadas tiene entre 18 y 28 años, el 68 % se encuentra entre los 29 y los 59 años, y el 28 % corresponde a personas mayores de 60 años (Gráfica 5).

Los datos muestran una participación significativamente mayor de las mujeres en el agregado rural nacional y en los municipios PDET, donde representan cerca de dos terceras partes de las personas vinculadas al programa. Si bien esta participación mayoritaria evidencia que el mecanismo está alcanzando ampliamente a las mujeres rurales, no puede interpretarse exclusivamente como un resultado favorable en términos de cierre de brechas. Su sobrerrepresentación debe analizarse en el contexto de las mayores barreras que enfrentan las mujeres rurales para acceder a empleos formales, ingresos suficientes y al sistema pensional contributivo. Asimismo, el hecho de que el 30 % de las personas rurales vinculadas y el 27 % en municipios PDET sean mayores de 60 años plantea desafíos frente a su capacidad de acumulación y al monto de los beneficios que podrían obtener, especialmente cuando la vinculación al mecanismo ocurre en etapas avanzadas de la vida.

Frente a la desagregación por subregiones PDET, la gráfica 5 permite observar que esta tendencia se mantiene en todos los territorios analizados. En particular, las subregiones de Alto Patía y Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Montes de María concentran el mayor número de mujeres vinculadas al programa. En contraste, las subregiones de Pacífico Medio y Arauca registran los menores niveles de vinculación femenina.

Gráfica 5. Personas vinculadas a BEPS en municipios PDET, desagregadas por sexo y subregión PDET (2017 – 2026)



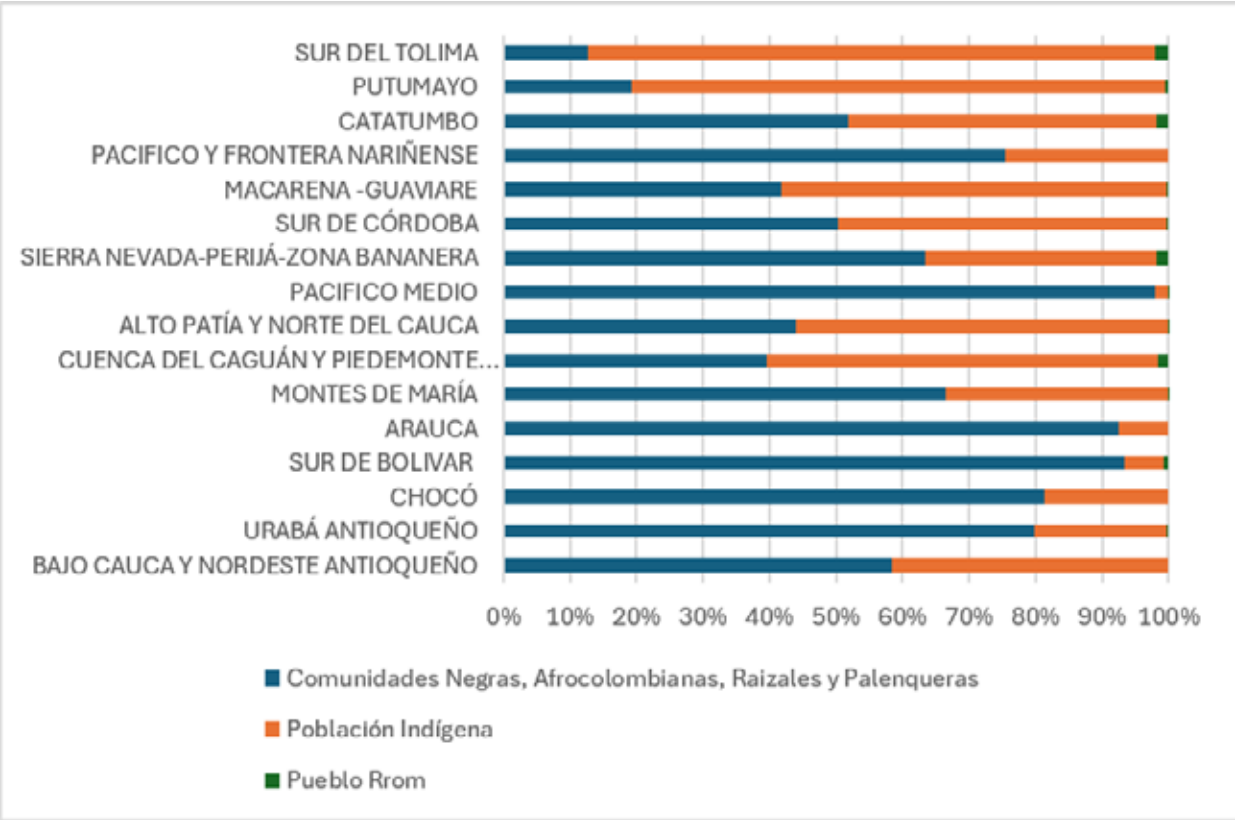
Fuente: elaboración propia a partir de reportes de Colpensiones, con corte a julio (2026) y del SIIPO, con corte a julio (DNP, 2026)

Frente al enfoque diferencial étnico, Colpensiones (2026) informó que, con corte a julio de 2026, del total de personas vinculadas a BEPS en zonas rurales, 37 104 se identifican como integrantes de grupos étnicos. De estas, el 56,1 % pertenece a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el 43,4 % a pueblos indígenas y el 0,5 % al pueblo rom. En los municipios PDET se reportan 19 593 personas vinculadas pertenecientes a grupos étnicos, de las cuales el 63,5 % corresponde a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el 36,2 % a población indígena y el 0,3 % al pueblo rom.

La desagregación por subregiones PDET evidencia diferencias importantes en la composición étnica de la población vinculada al programa (Gráfica 6). Mientras en territorios como Chocó, Arauca, Pacífico Medio y Sur de Córdoba predominan las vinculaciones de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, en subregiones como Putumayo y Pacífico y Frontera Nariñense la participación de población indígena es significativamente mayor.

Las cifras muestran avances en la incorporación de grupos étnicos históricamente excluidos de los sistemas de protección social. Sin embargo, también evidencian la necesidad de fortalecer estrategias de vinculación y acompañamiento que respondan a las particularidades culturales y territoriales de cada subregión. Asimismo, persiste el reto de contar con información más detallada sobre la permanencia de estas personas en el programa, sus niveles de ahorro y el acceso efectivo a los beneficios, con el fin de evaluar en qué medida estas vinculaciones se traducen en una mejora real de las condiciones de protección social para los pueblos y comunidades étnicas.

Gráfica 6. Vinculados BEPS por comunidad étnica en subregiones PDET



Fuente: elaboración propia a partir de reportes de Colpensiones, con corte a julio (2026) y del SIIPO, con corte a julio (DNP, 2026)

En términos generales, los hallazgos permiten concluir que la incorporación de los enfoques de género y étnico en el PNRRI de protección social enfrentan importantes desafíos. Si bien se evidencian avances en la vinculación de mujeres y personas pertenecientes a grupos étnicos a mecanismos como los BEPS, la información disponible sugiere que la implementación de estos enfoques ha estado orientada principalmente a ampliar coberturas y participación, sin abordar de manera estructural las desigualdades que afectan a estas poblaciones en el acceso al trabajo digno y a la protección social.

Esta situación es relevante si se considera que el propio diagnóstico del Plan identificó profundas brechas de género en la ruralidad. Para 2020, una de cada dos mujeres residentes en zonas afectadas por el conflicto se dedicaba principalmente a labores domésticas; el 82 % de las personas con ingresos inferiores al salario mínimo en estos territorios eran mujeres y cerca del 30 % de las mujeres rurales trabajaban sin remuneración. A ello se suma la distribución desigual de las actividades de cuidado y trabajo doméstico no remunerado, que continúan recayendo mayoritariamente sobre las mujeres y limitan sus oportunidades de acceso al empleo formal, la generación de ingresos y los mecanismos de protección social.

1.3. Conclusiones

El balance de los 10 años de implementación del Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales evidencia avances importantes en la ampliación de mecanismos de protección social y en el desarrollo de instrumentos orientados a responder a las particularidades del trabajo rural. Los BEPS constituyen uno de los principales avances en cobertura, con más de 621 000 personas rurales vinculadas, de las cuales 112 000 se encuentran en municipios PDET. Sin embargo, estos avances coexisten con una persistente informalidad laboral; entre 2016 y 2025, la informalidad en centros poblados y rural disperso apenas disminuyó de 90,1 % a 88,9 %, mientras la brecha frente a las cabeceras aumentó de 20,7 a 24 pp. Así, la ampliación de mecanismos de protección social todavía enfrenta el desafío de avanzar hacia relaciones laborales formales y una protección social más amplia para la población trabajadora rural.

También se identifican avances relevantes en la prevención del trabajo infantil y en el fortalecimiento de la inspección laboral rural. Entre 2016 y 2025, la Tasa de Trabajo Infantil rural disminuyó de 13,8 % a 5,2 %, aunque continúa siendo cerca de tres veces la registrada en las cabeceras. Por su parte, la inspección laboral evolucionó desde el esquema móvil hacia un modelo con mayor énfasis preventivo, territorial y diferencial, consolidado mediante *Una Inspección con Propósito*. A junio de 2026 se reportaba cobertura en 598 municipios, 130 de ellos PDET, y durante ese año se realizaron 4414 asistencias técnicas preventivas rurales. No obstante, las restricciones presupuestales, los costos de desplazamiento, las condiciones de seguridad en algunos territorios y la necesidad de fortalecer el seguimiento posterior a las intervenciones continúan limitando su alcance.

En materia normativa, la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral) fortaleció el reconocimiento de las particularidades del trabajo rural y dispuso avanzar en la regulación específica de los contratos y el jornal agropecuario. Asimismo, la Ley 2462 de 2025, que modificó la Ley 731 de 2002, amplió las medidas dirigidas a las mujeres rurales, campesinas y de la pesca, que incluyeron acciones de formación, certificación de competencias y reconocimiento de sus diversas actividades productivas y de cuidado.

Finalmente, persisten desafíos para materializar el enfoque de género previsto en el AFP. Aunque las mujeres representan el 62,7 % de las personas rurales vinculadas a BEPS, esta participación debe analizarse en el contexto de sus mayores barreras de acceso al empleo formal y al sistema pensional contributivo. Además, el Plan no incorporó las medidas específicas previstas por el AFP para la protección durante el embarazo, parto y lactancia y la atención del recién nacido. En conjunto, el principal desafío consiste en traducir los avances normativos, institucionales y de cobertura en mejoras efectivas de la formalización, las condiciones laborales y la protección social de la población rural, con especial atención a las brechas territoriales, de género y étnicas.

1.4. Recomendaciones

Ministerio del Trabajo y a Colpensiones: fortalecer la ampliación de la protección social en los territorios rurales con mayores brechas de informalidad y cobertura, con metas de vinculación a BEPS posteriores a 2026 que prioricen municipios PDET y zonas rurales dispersas de acuerdo con la magnitud de la población potencialmente beneficiaria y las brechas de acceso a protección social. Complementar esta focalización con estrategias territoriales de divulgación y vinculación desarrolladas con organizaciones campesinas, juntas de acción comunal y asociaciones de productores, de manera que el mecanismo BEPS tenga una mayor visibilidad.

Robustecer la implementación del enfoque étnico y territorial del Plan, con la definición de acciones diferenciadas para pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en correspondencia con sus formas propias de trabajo, producción y organización territorial. Para su seguimiento, asegurar la desagregación por sexo, edad, pertenencia étnica y territorio de la población beneficiaria de las principales estrategias de formalización, protección social e inspección rural.

Al Ministerio de trabajo: profundizar la implementación de estrategias de formalización laboral rural, priorizando sectores y territorios con mayores niveles de informalidad. Diferenciando las intervenciones según las características de la economía campesina, familiar y comunitaria y de la agroindustria. Para ello, es pertinente articular las acciones de formalización, orientación laboral que prioricen, inspección y asistencia técnica con las entidades del sector agropecuario, de manera que las intervenciones contribuyan efectivamente al acceso de las personas trabajadoras rurales a derechos laborales y mecanismos de protección social.

Consolidar y sostener la implementación territorial del componente de inspección rural del modelo "Una Inspección con Propósito", que garantice recursos suficientes para el desplazamiento y permanencia de los equipos en zonas rurales dispersas para fortalecer la priorización de municipios PDET con baja cobertura.

Asimismo, establecer mecanismos de seguimiento a las asistencias técnicas y planes de mejora que permitan verificar la corrección de riesgos e incumplimientos. Articular las necesidades productivas detectadas con la oferta del SENA, el Ministerio de Agricultura y las entidades territoriales.

Incorporar en el Plan las medidas específicas de protección de las trabajadoras rurales durante el embarazo, parto y lactancia y para la atención del recién nacido previstas expresamente en el AFP, con la definición de acciones, responsables y mecanismos de implementación. De manera complementaria, fortalecer las estrategias de inserción laboral y formalización dirigidas a mujeres rurales, particularmente aquellas con ingresos inferiores al salario mínimo, trabajo no remunerado o trayectorias laborales discontinuas, articulándolas con las medidas introducidas por la Ley 2462 de 2025 en materia de formación y certificación de competencias.

Al Congreso de la República: priorizar el trámite legislativo del proyecto de ley radicado en la legislatura 2026–2027 que regula las relaciones laborales agrarias y crea el contrato y jornal agrario, como desarrollo de lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley 2466 de 2025. En su discusión, garantizar que la regulación responda a las particularidades del trabajo rural y establezca condiciones efectivas de formalización, remuneración, protección social y garantía de derechos laborales, para evitar que las características estacionales o transitorias de las actividades agropecuarias se traduzcan en menores estándares de protección para las personas trabajadoras del campo.

2. El derecho a la vivienda digna en las zonas rurales: Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR)

2.1. Estado de implementación y principales problemas identificados

El diagnóstico[14] que sustentó la formulación del PNVISR, adoptado en 2021 evidenció que el acceso a una vivienda digna constituía uno de los principales rezagos estructurales del campo colombiano. Con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE (2018), el MVCT estimó que el 80,9 % de los hogares rurales presentaban algún tipo de déficit habitacional, equivalente a más de 2,3 millones de hogares. De este total, aproximadamente 698 mil hogares registraban déficit cuantitativo, asociado a la necesidad de construir una vivienda nueva, mientras que 1,68 millones presentaban déficit cualitativo, relacionado con viviendas que requerían mejoramientos para garantizar condiciones adecuadas de habitabilidad.

El análisis territorial mostró, además, que estas brechas no eran homogéneas; departamentos como Vaupés, Amazonas, Guaviare y Chocó concentraban los mayores niveles de déficit cuantitativo y, por tanto, una mayor necesidad de construcción de vivienda nueva, en departamentos como San Andrés, Atlántico, Cesar, La Guajira y Magdalena predominaban las necesidades de mejoramiento habitacional (déficit cualitativo). Al desagregar el déficit cualitativo, el Plan identificó que las principales carencias se relacionaban con la falta de acceso a servicios básicos, especialmente la disposición de residuos sólidos, el acceso a agua para consumo humano y las condiciones de hacinamiento, factores que concentraban más del 60 % de las privaciones registradas en la vivienda rural[15].

El diagnóstico también evidenció que las limitaciones de la política de vivienda rural trascendían el déficit físico de las viviendas. Sobre esto, la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015) y la Contraloría General de la República (2017) identificaron problemas relacionados con la ausencia de una política integral para la vivienda rural, debilidades en los sistemas de información y seguimiento, falta de indicadores que permitieran medir los resultados de la política, alta dispersión en la asignación de subsidios y deficiencias en la ejecución de los proyectos. Asimismo,

[14] El diagnóstico del Plan recoge información de distintos periodos. Para la caracterización del déficit habitacional, una de sus principales fuentes es el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018.

[15] Corresponde a un área mínima de cincuenta (50) metros cuadrados, con al menos un espacio múltiple, tres (3) habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca ara el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domesticas (Decreto 1071 de 2015).

se advirtió la inexistencia de un concepto unificado sobre el mejoramiento de vivienda rural, lo que dificultaba evaluar el impacto de las intervenciones realizadas por las diferentes entidades.

De igual manera, la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015) planteó que la vivienda rural debía entenderse como un componente del desarrollo territorial y no únicamente como una solución habitacional. En ese sentido, resaltó que la vivienda hace parte de la unidad productiva familiar y, por tanto, su diseño debe responder a las condiciones sociales, culturales, ambientales y económicas del territorio, al incorporar la participación de las comunidades en la definición de las soluciones y una mayor articulación entre las entidades nacionales y territoriales para garantizar intervenciones integrales.

En respuesta a este diagnóstico, el PNVISR definió una serie de indicadores orientados a medir la entrega de viviendas nuevas, el mejoramiento de viviendas existentes y la priorización de municipios PDET y de las mujeres rurales, los cuales constituyen la base del análisis de implementación desarrollado en el presente informe.

Uno de los primeros aspectos que resulta pertinente analizar en este contexto es la evolución del déficit habitacional rural. Al respecto, es importante precisar que el diagnóstico del PNVISR se construyó con información del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, mientras que el seguimiento de la evolución del déficit habitacional se realiza a partir de las estimaciones de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) desde 2019, conforme a la actualización metodológica del DANE 2020. Esta diferencia de fuentes y metodologías limita la construcción de una serie directamente comparable desde 2016. De acuerdo con la ECV 2025 del DANE, el déficit habitacional se ubicó en 25,6 % en el territorio nacional, cifra que asciende a 58,6 % en los centros poblados y rural disperso. En cuanto al déficit cuantitativo, este alcanzó 6,3 % en el territorio nacional y 19,8 % en las zonas rurales, mientras que el déficit cualitativo continúa representando el principal desafío, al registrar 19,3 % en el territorio nacional y 38,9% en los centros poblados y rural disperso.

Si bien las diferencias metodológicas entre las fuentes utilizadas impiden realizar una comparación directa con los datos incorporados en el diagnóstico del PNVISR, la información disponible permite identificar una mejora en las condiciones habitacionales durante los últimos siete años. Entre 2019 y 2025, el déficit habitacional nacional disminuyó del 32,8 % al 25,6 %. Esta reducción fue más visible en los centros poblados y rural disperso, donde el indicador disminuyó 11,6pp. Como resultado, la brecha entre las cabeceras y la ruralidad se redujo de 48,6 a 42,1pp.

Al desagregar el indicador, se observan resultados diferenciados. En el caso del déficit cuantitativo[16] disminuyó 1,5pp en las cabeceras y 2,2pp en los centros poblados y rural disperso entre 2019 y 2025. Sin embargo, la brecha urbano-rural se redujo solo 0,7pp durante el periodo. Esto indica que para 2025, la incidencia del déficit cuantitativo en la ruralidad continuaba siendo casi ocho veces superior a la registrada en las cabeceras. Por su parte, el déficit cualitativo[17] presentó una reducción más significativa en la ruralidad, de 9,4pp. Además, en este componente la brecha urbano – rural se redujo en 5,8pp. Pese a este avance, para 2025, los datos permiten estimar que cuatro de cada diez hogares ubicados en las zonas rurales continuaban habitando viviendas con carencias susceptibles de mejoramiento.

[16] Asociado a hogares que requieren una nueva solución de vivienda.

[17] Relacionado con viviendas que requieren intervenciones de mejoramiento.

Ahora bien, para iniciar este apartado de seguimiento a la implementación del PNVISR, resulta importante señalar que en atención a las recomendaciones formuladas durante el diagnóstico del Plan y, particularmente, a los hallazgos de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015) sobre la necesidad de fortalecer la política pública de vivienda rural y consolidar un esquema institucional más robusto para su implementación, uno de los primeros avances identificados durante la ejecución del PNVISR corresponde al desarrollo progresivo de su marco normativo.

Durante los 10 años de implementación del AFP se expidieron diversas disposiciones que permitieron reglamentar la política de vivienda rural, redefinir el arreglo institucional para su ejecución, ajustar los mecanismos de focalización y asignación de subsidios, flexibilizar requisitos para facilitar la ejecución de proyectos en suelo rural e incorporar nuevos enfoques y poblaciones beneficiarias. En conjunto, estas modificaciones evidencian un proceso gradual de fortalecimiento de la política pública de vivienda rural, orientado a superar varias de las debilidades identificadas en su diagnóstico inicial y a facilitar el cumplimiento de los compromisos previstos en el AFP. Las principales modificaciones normativas se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. Principales avances normativos para la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (2017–2025)

Instrumento	Principales avances para la implementación del PNVISR
Decreto Ley 890 de 2017	Define las bases del PNVISR y establece que las soluciones de vivienda deben responder a las condiciones sociales, ambientales y territoriales de cada región e incorporar componentes de saneamiento básico y acceso al agua. Asimismo, crea el esquema de subsidios de vivienda rural con criterios de focalización dirigidos a hogares en pobreza, víctimas, beneficiarios de la RRI, grupos étnicos, mujeres jefas de hogar y población rural vulnerable. Introduce mecanismos de priorización territorial (PDET y PNIS), promueve la participación comunitaria y la contratación de mano de obra local durante la ejecución de los proyectos. Igualmente, incorpora importantes flexibilizaciones normativas para facilitar la ejecución de las soluciones de vivienda rural, entre ellas la exención del permiso de vertimientos para determinados sistemas individuales de saneamiento y la eliminación del requisito de licencia de construcción para viviendas rurales subsidiadas, siempre que se garantice el cumplimiento de las normas de sismorresistencia y ordenamiento territorial.
Resolución 179 de 2017	Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural por parte del MADR (Vigente).
Decreto 1052 de 2019	Flexibiliza y amplía la modalidad de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico rural, ante las restricciones normativas que habían limitado su implementación. Establece tres tipos de intervención: vivienda saludable rural, seguridad estructural y módulos de habitabilidad. Permite atender de manera integral las deficiencias de las viviendas e incorporar criterios de habitabilidad y adecuación cultural.
Decreto 1604 de 2020	Modifica la estructura del MVCT, al crear la Dirección de Vivienda Rural como dependencia encargada de liderar la formulación, implementación y seguimiento de la política de vivienda rural. Asimismo, fortalece la capacidad operativa del Ministerio mediante la Subdirección de Subsidio y Ejecución de Vivienda Rural, responsable de la administración y ejecución de los subsidios y proyectos de vivienda rural.

Instrumento	Principales avances para la implementación del PNVISR
Decreto 1341 de 2020 y Resolución 536 de 2020	Estructuran la reorganización institucional de la política de vivienda rural tras el traslado de competencias del MADR al MVCT. El Decreto incorpora toda la política de vivienda rural al Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda (Decreto 1077 de 2015), reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda Rural, define las modalidades de vivienda nueva y mejoramiento, establece los criterios de focalización territorial y poblacional con enfoque diferencial y regula el régimen de transición para los proyectos que permanecieron a cargo del Ministerio de Agricultura. La Resolución 536 de 2020 desarrolla estos lineamientos mediante la adopción de la metodología de focalización, los procedimientos técnicos y operativos para la asignación y ejecución de los subsidios.
Decreto 287 de 2021, 650 de 2022	Reglamenta los proyectos de vivienda y usos complementarios en los antiguos ETCR e incorpora un régimen especial de licencias urbanísticas para facilitar su ejecución. Introducen ajustes al Decreto 1077 de 2015 para permitir que la población firmante del AFP en proceso de reincorporación pueda acceder a los subsidios de vivienda rural y urbana.
Decreto 1247 de 2022	Incorpora a las Cajas de Compensación Familiar como entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, para ampliar los mecanismos de financiación y acceso a la vivienda rural.
Ley 2294 de 2023	Art. 297: Fortalece el enfoque diferencial de la política de vivienda y hábitat, para reconocer las condiciones socioeconómicas y culturales de pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, comunidades campesinas y grupos poblacionales específicos, especialmente víctimas del conflicto armado. Art. 300: Fortalece la política de vivienda rural mediante la financiación de equipamientos y la formalización de predios beneficiarios del subsidio. Art. 301: Flexibiliza la ejecución de subsidios de mejoramiento, vivienda progresiva y construcción en sitio propio. Art. 302: Fortalece la vivienda diferencial y de interés cultural, con la definición de condiciones especiales que permitan el uso de materiales y sistemas alternativos de construcción acordes con las características locales, regionales, geográficas, culturales e históricas de los territorios.
Decreto 413 de 2025	Introduce una actualización del modelo operativo del programa de mejoramiento de vivienda, orientada a superar los principales cuellos de botella identificados durante su ejecución. La norma redefine las categorías de intervención, al clasificar los mejoramientos en cinco modalidades (locativos, servicios públicos, reducción de la vulnerabilidad, estructurales y modulares), que permiten que las intervenciones respondan de manera diferenciada a las necesidades de cada vivienda y establecen montos máximos de subsidio según el tipo de mejoramiento, con valores diferenciados para el sector rural. Asimismo, incorpora criterios de sostenibilidad mediante la promoción de soluciones de eficiencia energética, aprovechamiento de aguas lluvias y utilización de materiales de bajo impacto ambiental. Uno de los avances más relevantes corresponde a la creación de cuatro modalidades de gestión del programa (gestión social, gestión particular con alianza comunitaria, gestión asociada y gestión asociada pública), las cuales reconocen expresamente el papel de las organizaciones sociales, comunitarias, maestros de obra y entidades territoriales en la estructuración y ejecución de los proyectos. Con ello se fortalece la participación comunitaria prevista en el AFP, al tiempo que se amplían los mecanismos de asistencia técnica, acompañamiento y cofinanciación para mejorar la capacidad de implementación del programa en los territorios. El decreto incorpora de manera expresa los enfoques territoriales, diferencial y de género como principios orientadores de la ejecución de los subsidios de mejoramiento de vivienda.

Instrumento	Principales avances para la implementación del PNVISR
Decreto 585 de 2025	Reglamenta el Programa de Autogestión de Vivienda de Interés Social Nueva Urbana y Rural y contempla modalidades de autoconstrucción y construcción delegada
Decreto 1166 de 2025	Reglamenta las condiciones especiales para la ejecución de intervenciones de mejoramiento, vivienda progresiva y construcción en sitio propio previstas en el artículo 301 de la Ley 2294 de 2023
Decreto 1341 de 2025	Reglamenta el artículo 302 de la misma ley y desarrolla el hábitat y la vivienda diferencial, que incorpora criterios territoriales, sociales y culturales relevantes para la adecuación de las soluciones habitacionales a las características de las comunidades y los territorios rurales.

Fuente: elaboración propia a partir de las normas referenciadas**.**

En relación con las modificaciones normativas orientadas a incorporar a las Personas en Proceso de Reincorporación[18], en su componente Comunes, y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO y CSIVI–Comunes, 2023), estas instancias reconocen que las reformas representan un avance al ampliar el universo de beneficiarios y articular la política de vivienda rural con los compromisos del Punto 3 del AFP; sin embargo, advierten que dichas modificaciones no implicaron una transformación estructural de la política pública de vivienda.

En particular, señalan que la oferta institucional para las PPR se ha basado principalmente en permitir su acceso a programas de vivienda ya existentes, tanto rurales como urbanos, lo que ha generado presiones sobre la capacidad del sistema y ha dificultado la incorporación de un enfoque diferencial que responda a las características identificadas en el Censo Socioeconómico de las PPR realizado por la Universidad Nacional de Colombia (2017), especialmente en materia de ruralidad, género y pertenencia étnica. Asimismo, los informes advierten que persisten importantes retos operativos para garantizar la implementación efectiva de estas medidas, particularmente en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) – (CEPDIPO y CSIVI–Comunes, 2023).

Ahora bien, para continuar con el análisis de la implementación del PNVISR, resulta pertinente examinar los avances registrados en sus indicadores de seguimiento, particularmente aquellos relacionados con la entrega de vivienda nueva y el mejoramiento de vivienda rural. Frente a esto es necesario tener en cuenta la transición institucional que experimentó la política de vivienda rural durante el periodo analizado, debido al traslado de competencias entre el MADR y el MVCT. El Programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) fue concebido como una estrategia orientada a mejorar las condiciones habitacionales de los hogares rurales de menores ingresos mediante el otorgamiento de Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural (SFVISR), destinados tanto a la construcción de vivienda nueva como al mejoramiento de viviendas existentes. Hasta 2017, la entidad encargada de otorgar y ejecutar estos subsidios fue el Banco Agrario de Colombia; posteriormente, durante las vigencias 2018 y 2019, esta competencia fue asumida por el MADR. Sin embargo, como se señaló anteriormente, en virtud del artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 y su posterior reglamentación, a partir del primero de enero de 2020 la responsabilidad sobre el otorgamiento y ejecución de los subsidios de vivienda rural fue trasladada al MVCT.

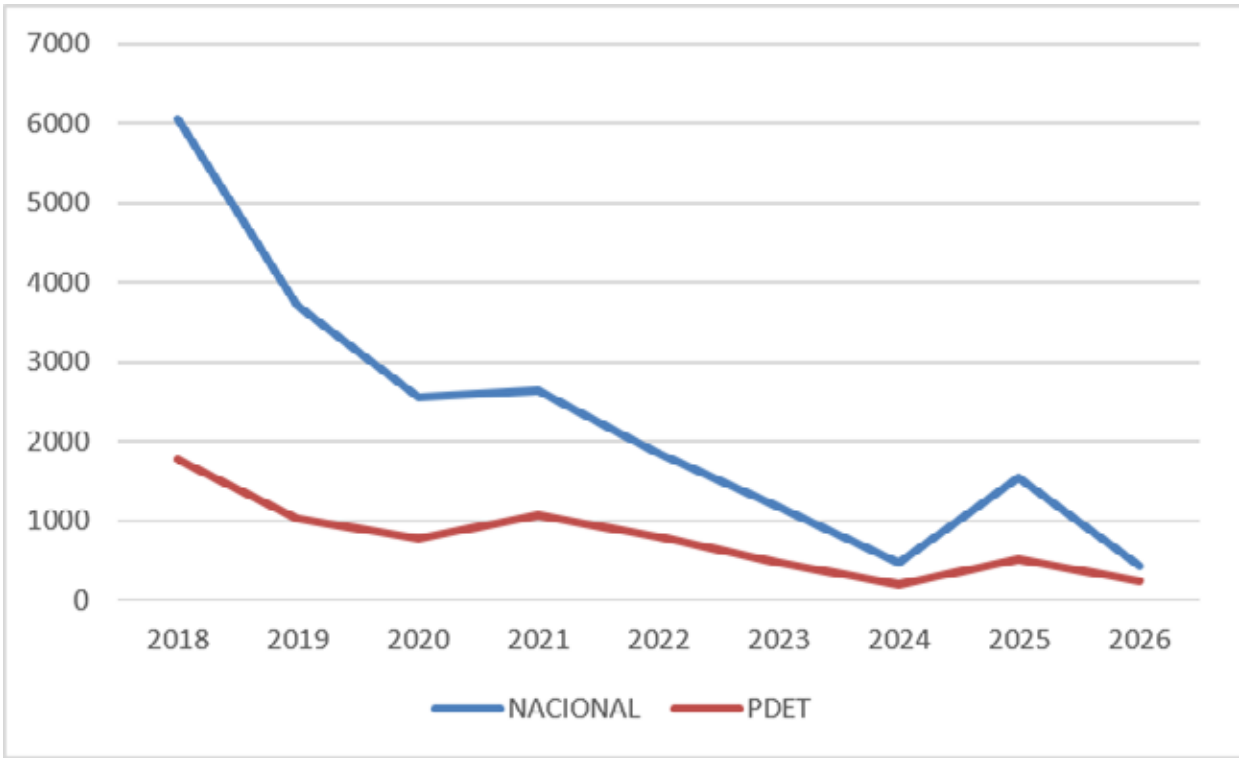
En atención a esta transición institucional, el presente análisis integra los indicadores espejo repor-

[18] Comisión de seguimiento impulso y verificación del AFP.

tados tanto por el MADR como por el MVCT, lo que permite dar continuidad al seguimiento de cada compromiso pese al cambio de competencias entre ambas entidades.

Para iniciar este apartado se analizan los indicadores a cargo del MADR (A.67.1 Viviendas nuevas entregadas y A.67P.1 Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET). Con base en la información reportada en el SIIPO para las diferentes vigencias, la gráfica 7 presenta la evolución del número de viviendas nuevas rurales entregadas a nivel nacional y su correspondiente desagregación para los municipios PDET.

Gráfica 7. Viviendas nuevas entregadas en el territorio nacional y en zonas PDET (2018 – 2026) a cargo del MADR



Fuente: elaboración propia a partir de datos de reporte en el SIIPO, con corte a julio (DNP, 2026)

Los indicadores señalados miden el número de soluciones de vivienda de interés social rural construidas y entregadas mediante subsidios adjudicados entre las vigencias presupuestales 2000 y 2019. Estas intervenciones están dirigidas a reducir el déficit habitacional cuantitativo identificado en la formulación del PNVISR, al atender hogares con deficiencias estructurales en la vivienda, carencias de saneamiento básico, ausencia de espacios adecuados para cocina o baño, pisos en materiales inadecuados, construcciones provisionales o situaciones de hacinamiento crítico.

Como se observa en el gráfica 7, se han entregado un total de 20 434 viviendas nuevas rurales a cargo del MADR. Se presenta una tendencia general decreciente durante el periodo analizado. Mientras en 2018 se reportó la entrega de 6062 viviendas nuevas rurales, para 2024 esta cifra descendió a 474 soluciones habitacionales. Aunque en 2025 se evidencia un incremento hasta 1534 viviendas entregadas, durante el segundo trimestre de 2026 se registran 433 viviendas, cifra que

corresponde a un corte parcial de la vigencia; los datos de reporte están consolidados hasta el primer segundo de 2026.

No obstante, esta tendencia debe interpretarse en el contexto de la transición institucional establecida por el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual el otorgamiento y ejecución de nuevos subsidios de vivienda rural pasó al MVCT a partir de 2020. En consecuencia, los indicadores que permanecen bajo responsabilidad del MADR reflejan principalmente la culminación y entrega de subsidios adjudicados por el Banco Agrario de Colombia y el propio Ministerio entre las vigencias 2000 y 2019. En este sentido, la disminución progresiva en el número de viviendas entregadas responde, en gran medida, al agotamiento de los proyectos de vigencias anteriores, es decir, no son nuevos proyectos sino la culminación de rezagos administrativos. Esto responde por qué el volumen de entregas disminuye año tras año y no necesariamente obedece a una reducción de la capacidad institucional para formular nuevos subsidios.

En el caso de los municipios PDET, la entrega total corresponde a 6883 viviendas. También se observa una disminución en el número de viviendas entregadas; sin embargo, estos territorios mantuvieron una participación relevante dentro del total. Entre 2021 y 2022, cerca del 40 % de las viviendas nuevas entregadas por el MADR correspondieron a municipios PDET.

De acuerdo con el MVCT (2021), si bien la entidad formuló un PNVISR que adoptó con la Resolución 0410 de 2021, el PNVISR adoptado por la Resolución 179 de 2017 del MADR continúa vigente. En consecuencia, las metas definidas en dicho instrumento continúan como un referente de seguimiento para el MADR. Frente a esto se identifica una inconsistencia en las metas planteadas; mientras el documento del Plan formulado por el MADR establece una meta de 197 635 viviendas nuevas, el indicador A.67 (que responde a este compromiso del MADR) reportado en SIIPO fija una meta de 112 542 viviendas. Con corte a 2026, se registran 20 434 viviendas nuevas entregadas, lo que representa el 18.1 % de la meta del SIIPO y el 10,3 % de la meta prevista en el Plan del MADR. Esto evidencia un avance aún muy limitado frente a cualquiera de las dos metas.

Frente al rezago en la ejecución de estos subsidios, el MADR (2022) identificó diversos factores que incidieron en la terminación de los proyectos, entre ellos el incremento en los costos de insumos de construcción (particularmente hierro y acero) que afectó el cierre financiero de varias obras, las dificultades de orden público, el cumplimiento de decisiones judiciales relacionadas con predios sin viabilidad técnica, el incumplimiento de las contrapartidas municipales para el transporte de materiales y la insuficiencia del valor fijo del subsidio para cubrir los sobrecostos de intervención en zonas apartadas. A estas dificultades se sumaron los efectos de la emergencia sanitaria por COVID-19 y las afectaciones ocasionadas por la ola invernal, factores que contribuyeron al retraso en la culminación de los proyectos.

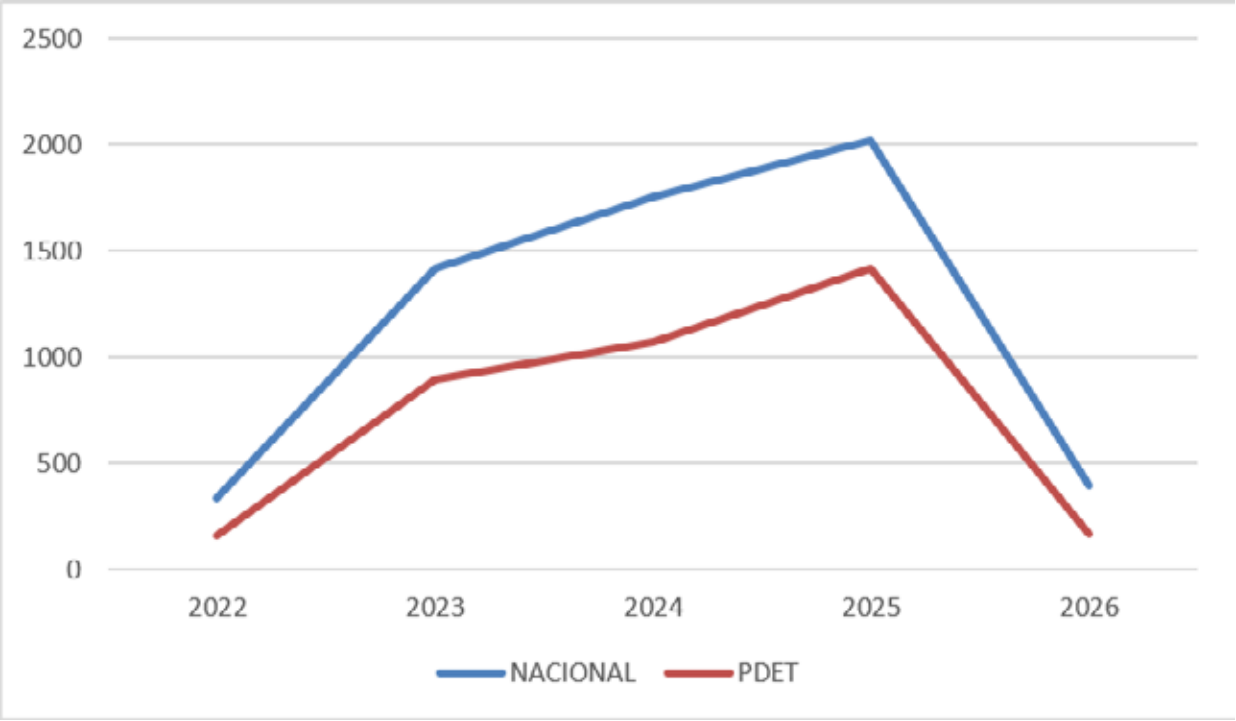
Ahora bien, en el caso de estos mismos indicadores[19] pero a cargo del MVCT que reportan desde 2020 en adelante, la gráfica 8 evidencia el reporte de viviendas VISR entregadas por la entidad.

Así, durante las vigencias 2020 y 2021 no se reportan entregas de viviendas nuevas, situación que responde al proceso de transición institucional y normativa requerido para asumir la nueva compe-

[19] A.67.2 Viviendas nuevas entregadas; A.67P.2 Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET.

tencia. Durante este periodo, el MVCT concentró sus esfuerzos en la estructuración de la política de vivienda rural, mediante la expedición del Decreto 1341 de 2020, que reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda Rural; la creación de la Dirección de Vivienda Rural mediante el Decreto 1604 de 2020; la expedición de la Resolución 0410 de 2021 que adopta el PNVISR, la adopción de la Política Pública de Vivienda Rural[20] y la metodología de focalización de beneficiarios; así como la apertura de la primera convocatoria del programa Vivienda Social para el Campo, en la cual fueron priorizados 99 municipios para la construcción de 5800 viviendas nuevas. Durante 2021 se consolidó esta etapa mediante la suscripción de convenios con entidades territoriales para la cofinanciación y ejecución de los proyectos.

Gráfica 8. Viviendas nuevas entregadas en el territorio nacional y en zonas PDET (2022 – 2026) a cargo del MVCT.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de reporte en el SIIPO, con corte a julio (DNP, 2026)

A partir de 2022 comienza la entrega efectiva de viviendas nuevas rurales, con un total de 5925 viviendas para el periodo (2022 – 2026). Se observa un crecimiento sostenido en la ejecución: 336 viviendas en 2022, 1415 en 2023, 1756 en 2024 y 2020 en 2025. Para el segundo trimestre de 2026 se reportan 398 viviendas nuevas entregadas, cifra que corresponde únicamente a un corte parcial de la vigencia. Al contrastar estos resultados con las metas establecidas en el PNVISR adoptado por el MVCT, persisten retos importantes para alcanzar los compromisos previstos. Frente a la meta acumulada de 10 406 viviendas nuevas para 2026, las 5925 viviendas entregadas representan un avance aproximado del 56.9 %. A su vez, frente a la meta final de 33 204 viviendas prevista para 2031, el avance corresponde

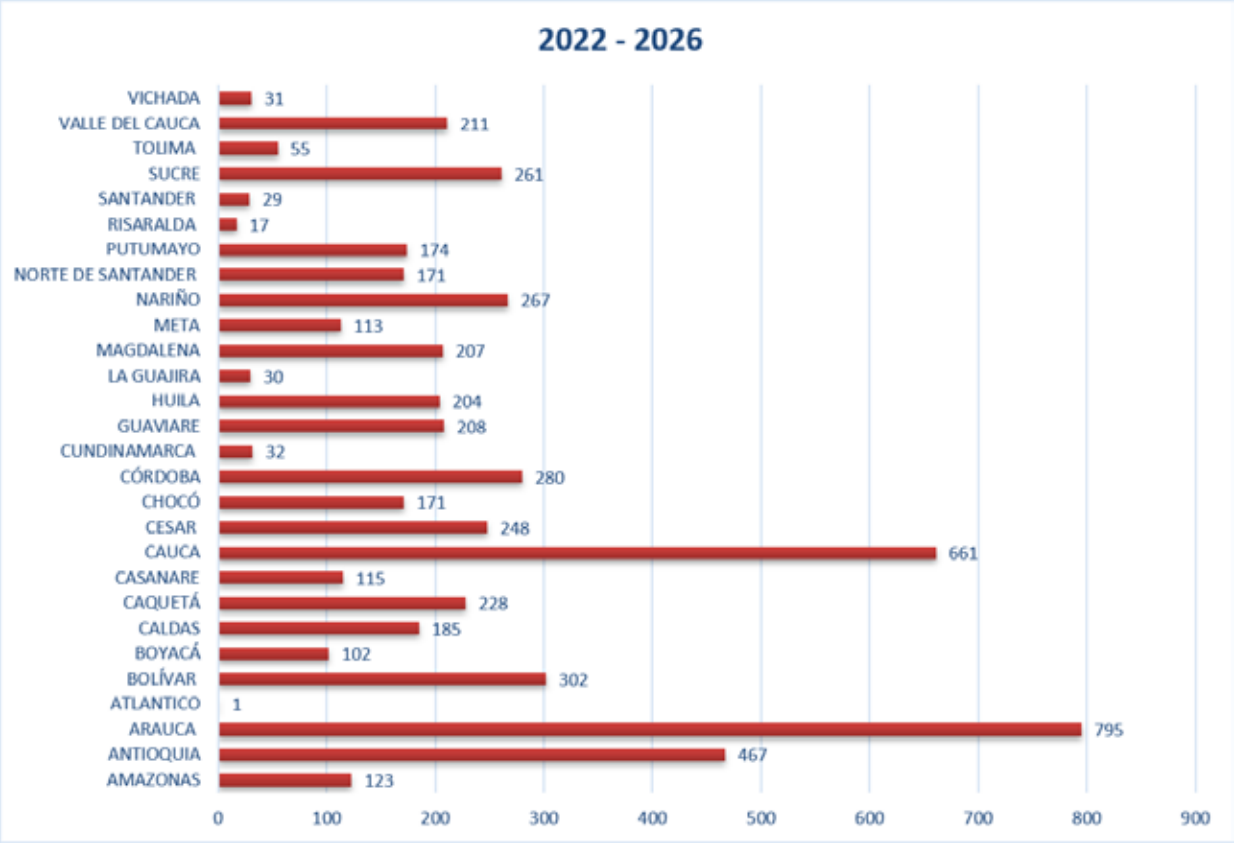
[20] Mediante la Resolución 536 de 2020 del MVCT.

al 17,8 %, lo que evidencia la necesidad de acelerar el ritmo de ejecución durante los próximos años.

En cuanto a la focalización territorial se observa una priorización progresiva de los municipios PDET. Durante el periodo analizado, el MVCT reportó 3708 viviendas nuevas entregadas en estos municipios. Mientras en 2022 aproximadamente el 48 % de las viviendas entregadas se concentró en territorios PDET, en 2025, esta proporción ascendió al 70 %, lo que es consistente con la priorización territorial prevista en el PNVISR. Sin embargo, al contrastar estos resultados con las metas definidas en dicho Plan para territorios PDET, el avance continúa siendo limitado; las viviendas entregadas representan aproximadamente el 35,6 % de la meta prevista para 2026 (10 426 viviendas) y el 30,4 % de la meta final a 2031 (12 184 viviendas).

Ahora bien, frente a la desagregación territorial, la gráfica 9 evidencia la desagregación de estas entregas de vivienda por departamento. Se observa que 28 de los 32 departamentos han sido beneficiarios de entregas de VISR nueva, que incluyen 18 departamentos con municipios PDET. Esto evidencia una focalización importante hacia los territorios priorizados por el AFP. Sin embargo, la distribución territorial es heterogénea: Arauca concentra el mayor número de viviendas entregadas (795), seguido por Cauca (661) y Antioquia (467), mientras que Atlántico registra únicamente una vivienda entregada durante el periodo analizado.

Gráfica 9. Viviendas nuevas entregadas por el MVCT por departamento (2022 – 2026)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MVCT (2026b).

En síntesis, para cerrar este primer bloque de análisis de los indicadores a cargo del MADR y del MVCT relacionados con la entrega de vivienda nueva rural, se observa que entre 2018 y el segundo trimestre de 2026 se entregaron, de manera conjunta, 26 359 viviendas en el territorio nacional, de las cuales, 10 591 se localizaron en municipios PDET. En términos agregados, esto significa que aproximadamente el 40,2 % de las viviendas nuevas entregadas durante el periodo analizado se concentró en municipios PDET. Esto evidencia una importante focalización de la ejecución en los territorios priorizados por el AFP.

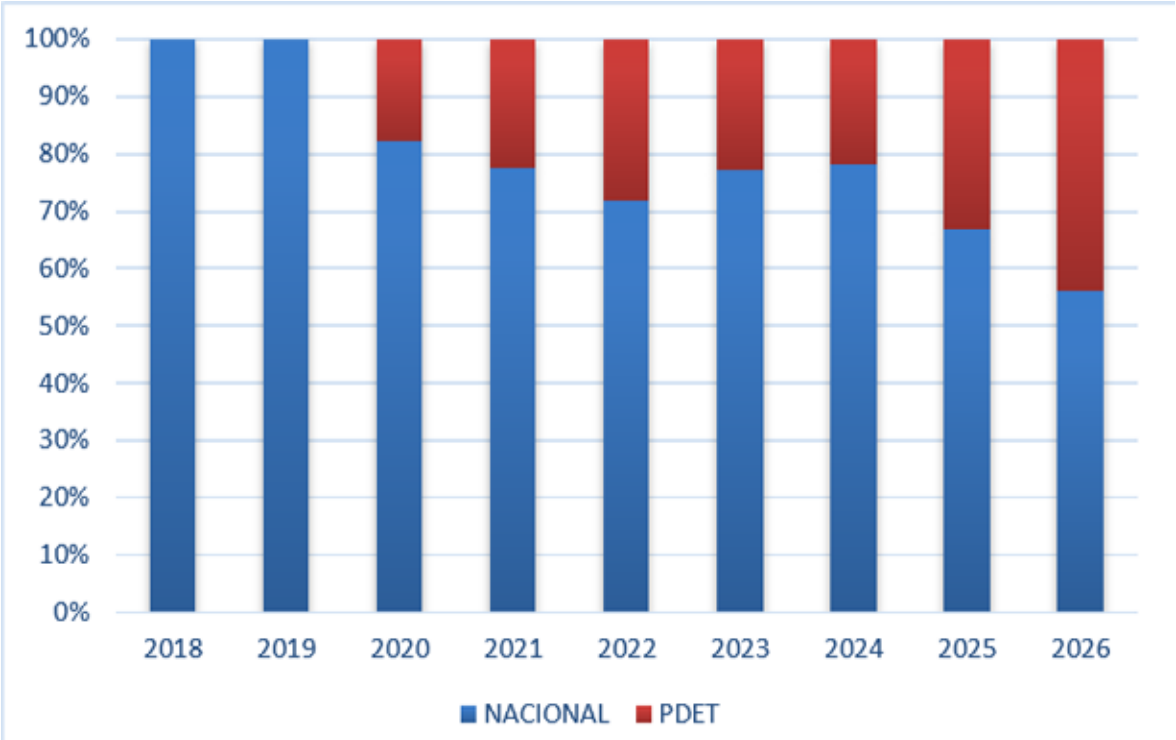
Ahora bien, el segundo bloque de indicadores corresponde al compromiso de mejoramiento de vivienda rural. A partir del mismo orden de análisis se examina la gestión reportada por el MADR durante el periodo 2018–2026 para los indicadores A.66.1[21] y A.66P.1[22], relacionados con las viviendas mejoradas entregadas en el territorio nacional y en municipios PDET. Este compromiso se orienta principalmente a subsanar las carencias asociadas al déficit cualitativo de vivienda rural, mediante intervenciones sobre viviendas existentes que son susceptibles de mejoramiento. Estas pueden estar relacionadas con deficiencias en la estructura, cimientos, muros o cubierta; carencias de saneamiento básico, baño o cocina; pisos en tierra o materiales inadecuados; uso de materiales provisionales, así como situaciones de hacinamiento crítico.

De acuerdo con la información reportada en SIIPO, durante el periodo 2018-2026, el MADR registra un total de 3880 viviendas rurales mejoradas, con un comportamiento que ha variado en la ejecución y concentra la mayoría de las entregas desde 2022. En los municipios PDET, los primeros mejoramientos se registran en 2020. Así, en total, 1168 viviendas mejoradas fueron entregadas en municipios PDET, equivalentes al 30,1 % del total nacional reportado por el MADR.

[21] Viviendas mejoradas entregadas a cargo del MADR.

[22] Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET a cargo del MADR.

Gráfica 10. Viviendas rurales mejoradas a cargo del MADR (2018 – 2026)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de reporte en el SIIPO, con corte a julio (DNP, 2026)

Al igual que en el análisis de vivienda nueva, estos resultados deben interpretarse a partir de la transición institucional en la ejecución de los subsidios. Como se mencionó, el Banco Agrario de Colombia fue la entidad otorgante de los subsidios de vivienda de interés social rural correspondientes a las vigencias 2000–2017, mientras que para 2018 y 2019 esta función fue asumida por el MADR. En consecuencia, las entregas reportadas durante el periodo analizado corresponden en gran parte a la culminación de subsidios otorgados entre 2000 y 2019, y no necesariamente a subsidios asignados en el mismo año de su entrega.

Ahora bien, frente a la ausencia de mejoramientos entregados en municipios PDET durante 2018 y 2019, el MADR (2020) señaló limitaciones normativas que dificultaban la ejecución de esta modalidad. Las entidades operadoras manifestaron la imposibilidad de aplicar el esquema de mejoramiento y saneamiento básico previsto en el Decreto 1934 de 2015, ya que existía una restricción de intervenir las diferentes deficiencias de las viviendas y la exigencia previa de cumplimiento de la Norma de Sismo Resistencia (NSR-10).

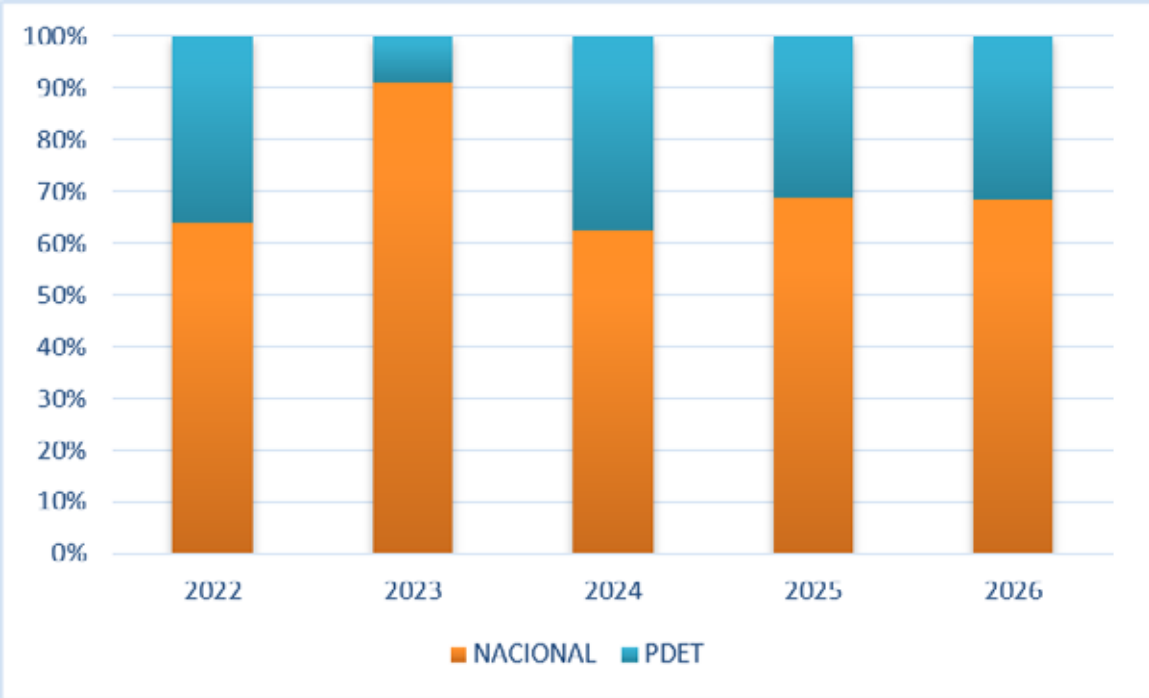
Para superar estas restricciones se expidió el Decreto 1052 de 2019, que amplió el alcance de la modalidad de mejoramiento y saneamiento básico mediante tres tipos de intervención: vivienda saludable rural, seguridad estructural y módulo de habitabilidad, que incorporan además criterios asociados a la adecuación cultural de la vivienda. Su expedición implicó un proceso posterior de ajuste y acompañamiento a las entidades operadoras, razón por la cual sus efectos no se tradujeron inmediatamente en entregas. Sobre este contexto se explica el rezago inicial del indicador en PDET a partir de las restricciones regulatorias y operativas existentes durante los primeros años de implementación.

Al revisar las metas establecidas en el PNVISR formulado inicialmente por el MADR mediante la Resolución 179 de 2017, se observa que para el componente de mejoramiento de vivienda rural se proyectó una meta de 193475 viviendas mejoradas a 2031. Sin embargo, esta cifra difiere significativamente de la meta registrada en el SIIPO para el periodo 2018–2026, fijada en 25 628 viviendas.

Con corte a junio de 2026, el MADR reporta la gestión de 3880 mejoramientos de vivienda rural, lo que representa apenas el 2,0 % de la meta establecida en el PNVISR formulado por el MADR y el 15,1 % de la meta registrada en SIIPO. Esta diferencia entre los instrumentos de planeación y seguimiento resulta relevante; evidencia que, aun con la referencia de la meta considerablemente menor del SIIPO, el avance en la entrega de mejoramientos de vivienda rural continúa siendo limitado.

Con respecto a los indicadores espejo[23], para este compromiso a cargo del MVCT, como se observa en el gráfica 11, el MVCT (2026b) reporta un total de 10 733 viviendas mejoradas entre 2022 y 2026, de las cuales 4952 (46.1%) corresponde a mejoramientos en las subregiones PDET. Asimismo, los datos permiten observar una aceleración en el ritmo de ejecución, particularmente a partir de 2025 con 7967 mejoramientos, equivalentes a cerca del 74,2 % del total registrado durante el periodo, fueron entregados entre 2025 y 2026. Esto contrasta con los bajos niveles de ejecución observados entre 2022 y 2024 y evidencia una intensificación significativa de las entregas durante los dos últimos años analizados.

Gráfica 11. Viviendas rurales mejoradas a cargo del MVTC (2022 – 2026)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de reporte en el SIIPO, con corte a julio (DNP, 2026)

[23] A.66.2: Viviendas mejoradas entregadas

Sobre estos resultados, de acuerdo con el PNVISR formulado por el MVCT en 2021, a 2031 se estableció una meta de 44 963 viviendas rurales mejoradas, de las cuales 14 912 corresponden a municipios PDET. Frente a estas metas, las 10 733 viviendas mejoradas entregadas representan un avance del 23.8 % en el territorio nacional, mientras que las 4952 entregadas en municipios PDET equivalen al 33.2 % de la meta prevista para estos territorios. Si bien la aceleración de las entregas observada durante 2025 y 2026 evidencia un fortalecimiento reciente de la ejecución, el avance acumulado frente a las metas de 2031 continúa siendo limitado. Esto refleja que la modalidad de mejoramiento se encuentra todavía en un proceso de consolidación, luego de los rezagos asociados a la transición institucional y a las transformaciones normativas requeridas para su implementación.

Para finalizar este apartado, se puede recapitular que, frente al compromiso asociado al mejoramiento de vivienda rural, entre 2018 y 2026 el MADR y el MVCT reportan en conjunto la entrega de 14 613 viviendas mejoradas, de las cuales 6120, equivalentes al 41,8 %, se localizan en municipios PDET. Si bien el avance acumulado frente a las metas establecidas en los respectivos instrumentos de planeación continúa siendo limitado, durante los últimos años se evidencia una aceleración de la ejecución, particularmente por parte del MVCT. A su vez, esta Defensoría destaca los avances normativos e institucionales desarrollados durante el periodo de implementación, orientados a superar restricciones que habían dificultado la ejecución de los mejoramientos y a permitir intervenciones más flexibles y acordes con las condiciones de habitabilidad y adecuación cultural de las zonas rurales.

Ahora bien, un aspecto relevante para cerrar el estado general de implementación del PNVISR corresponde a los avances en materia de vivienda y hábitat para la población en proceso de reincorporación. Si bien el PNVISR no incorpora indicadores específicos para esta población, dentro de su focalización y población objetivo contempla el compromiso de facilitar su acceso a soluciones habitacionales. Además, como se señaló anteriormente, durante la implementación del PNVISR se realizaron diferentes ajustes normativos orientados a incorporar a la población en proceso de reincorporación dentro de las modalidades y mecanismos de acceso a vivienda rural.

De acuerdo con la ARN (2026), de las 11 510 personas en proceso de reincorporación, 8331 priorizaron el acceso a vivienda dentro de su Programa de Reincorporación Integral y 6855 (el 60 %) aún no cuentan con una solución habitacional definitiva.

Frente al acceso a vivienda en los ETCR, para 2026 se reportan avances en la estructuración y ejecución de proyectos de vivienda definitiva. En particular, se registran 355 viviendas definitivas entregadas en tres antiguos ETCR: 140 en Los Monos I, 106 en El Doncello y 109 en Mariana Páez. A estas se suman 832 viviendas definitivas en ejecución y 297 soluciones habitacionales temporales, con intervenciones en 14 de los 23 antiguos ETCR. De acuerdo con la información remitida por la ARN (2026), los proyectos aún no culminados se encuentran en diferentes fases de ejecución[24]. Con corte al 30 de junio de 2026, dicha Agencia reportaba proyectos de vivienda definitiva en antiguos ETCR con un alcance de 1134 soluciones habitacionales en distintos estados de avance.

Paralelamente, la ARN reporta la diversificación de las rutas de acceso a vivienda por fuera de los

[A-66P.2: Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET

[24] Permisos, construcción, diseños, estructuración y contratación.

antiguos ETCR. Con corte al primero de junio de 2026, se reportaron 1604 personas beneficiarias de subsidios otorgados por Fonvivienda, 2472 a través de Cajas de Compensación Familiar, 1625 mediante otras entidades y 36 mediante subsidios de arrendamiento. Sin embargo, la propia Entidad reconoce que la cobertura continúa siendo insuficiente frente a las necesidades existentes. Se señalan como obstáculos la dispersión territorial y las condiciones informales de tenencia de la tierra, factores que dificultan tanto el acceso a los programas de subsidio como la estructuración e implementación de proyectos habitacionales sostenibles.

El análisis de la información permite concluir que a 10 años de la firma del AFP se evidencia una ampliación y diversificación de la respuesta institucional mediante proyectos colectivos, subsidios, iniciativas de autogestión y nuevos mecanismos de financiación para la PPR. Sin embargo, estos avances todavía enfrentan el desafío de traducirse en una mayor cobertura efectiva de soluciones habitacionales definitivas; siguen persistiendo las barreras relacionadas con la gestión y seguridad jurídica del suelo, la financiación y la articulación interinstitucional, cuya superación resulta fundamental para garantizar el derecho a la vivienda.

Ahora bien, en relación con el análisis general de la implementación del PNVISR se evidencian avances en la consolidación del marco normativo e institucional de la política de vivienda rural y la adopción de nuevos instrumentos de focalización, financiación y ejecución. Asimismo, los resultados de los indicadores de vivienda nueva y mejoramiento dan cuenta de la materialización progresiva de soluciones habitacionales, tanto en el ámbito nacional como en los municipios PDET. Sin embargo, estos avances siguen siendo insuficientes frente a la magnitud del déficit habitacional rural, especialmente en su componente cualitativo, lo que evidencia que el fortalecimiento institucional y el cumplimiento de las metas de entrega no necesariamente se traducen en una reducción suficiente de las brechas históricas de acceso a una vivienda digna.

En este contexto, las dificultades asociadas a la seguridad jurídica y disponibilidad del suelo, la financiación, el acceso a servicios públicos y la articulación interinstitucional continúan condicionando la ejecución de las soluciones habitacionales. Particularmente, la relación entre el acceso a la tierra y el acceso a la vivienda evidencia la necesidad de una implementación más articulada de los distintos componentes de la RRI, de manera que los procesos de adjudicación y formalización de predios puedan acompañarse de intervenciones que contribuyan al mejoramiento integral de las condiciones de vida de los hogares rurales. En consecuencia, avanzar en el cumplimiento del PNVISR requiere no solo acelerar la entrega de viviendas nuevas y mejoramientos, sino también fortalecer su articulación con las políticas de acceso y formalización de tierras y demás intervenciones de la RRI, bajo una perspectiva de garantía integral del derecho a la vivienda rural.

2.2. Análisis con enfoque de género y étnico

De acuerdo con la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP, 2024), el PNVISR incorpora el enfoque de género dentro de sus principios orientadores, establece criterios diferenciales para la focalización de los hogares beneficiarios e incluye indicadores específicos para medir el acceso de las mujeres a soluciones de vivienda rural. En contraste, el Plan no estableció indicadores ni metas específicas para comunidades étnicas, por lo que el seguimiento de este enfoque depende de la información y las gestiones reportadas por las entidades responsables de su implementación.

Frente a esta limitación, durante la última vigencia se registraron avances dirigidos a fortalecer la incorporación del enfoque étnico en los PNRRI. En el marco del trabajo conjunto entre la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos (IEANPE) y la Vicepresidencia de la República, con el acompañamiento de la UIAP y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se adelantó un diagnóstico técnico y un proceso metodológico para la actualización, fortalecimiento e incorporación del enfoque étnico en cada uno de los PNRRI. Para el caso del PNVISR, este proceso derivó en la incorporación de cuatro acuerdos, relacionados con la modalidad de autogestión mediante construcción delegada con asistencia técnica, la formación integral del hábitat y la presentación de proyectos, lo que constituye un avance frente a la limitada incorporación inicial de este enfoque en los instrumentos de seguimiento del Plan.

De manera complementaria, el MVCT (2026a) en su informe de empalme reporta avances en el seguimiento de los compromisos del Plan de Hábitat Integral concertado con la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y la Mesa Regional Amazónica (MRA), así como en la incorporación de criterios de focalización diferencial, caracterización territorial, diseño participativo y acompañamiento sociocultural en la modalidad de autogestión por construcción delegada. No obstante, el propio Ministerio reconoce que persisten limitaciones para identificar y reportar de manera sistemática a los beneficiarios según su pertenencia étnica, lo que dificulta establecer el alcance efectivo de estas medidas en el acceso a soluciones habitacionales para los pueblos étnicos.

También resulta importante destacar que durante el periodo de implementación del Plan se fortaleció el marco normativo para la incorporación de los enfoques diferenciales. En particular, el Decreto 413 de 2025 actualizó el modelo de mejoramiento de vivienda e incorporó expresamente los enfoques territoriales, diferencial y de género como principios orientadores del Programa de Mejoramiento de Vivienda. La norma establece criterios mínimos de priorización que incluyen a mujeres jefes hogar, trabajadoras del sector informal, madres comunitarias, víctimas del conflicto armado, población étnica, personas con discapacidad. También incorpora el trabajo doméstico y de cuidado como criterio para el diseño de las intervenciones de mejoramiento habitacional.

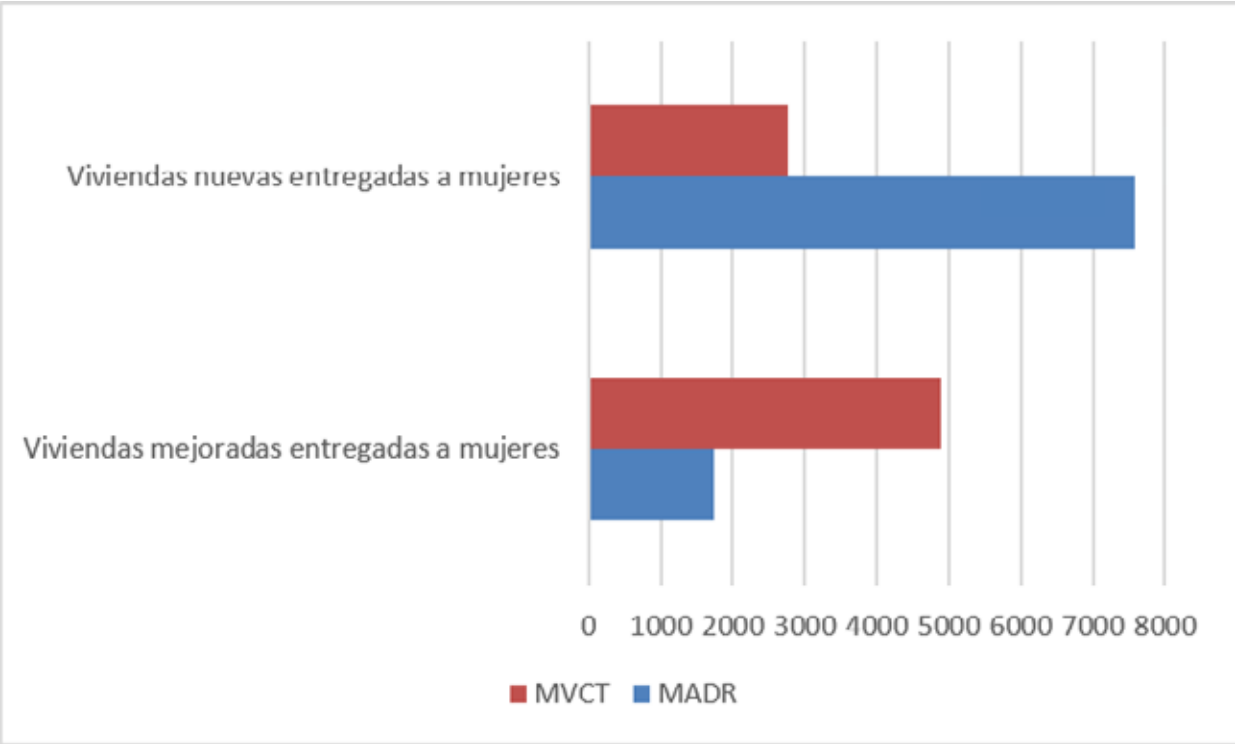
Ahora bien, en relación con los indicadores, el PNVISR incorporó cuatro indicadores específicos de género, dos asociados al MADR[25] y dos al MVCT[26], orientados a medir las viviendas nuevas y mejoradas entregadas a mujeres. Estos indicadores funcionan como indicadores espejo que reflejan la transición de competencias en materia de vivienda rural entre ambas entidades.

Como lo evidencia la gráfica 12, en el periodo de implementación del AFP, en conjunto el MADR y MVCT han entregado 10 356 viviendas nuevas a mujeres rurales lo que representa un 39,8% del total general de viviendas entregadas. En el caso de mejoramientos de vivienda, en conjunto las dos entidades han entregado 6616 viviendas mejoradas a mujeres rurales, lo que representa un 45.3 % de la totalidad de la gestión conjunta de mejoramientos de vivienda entregados.

[25] A.G.8.1: Viviendas mejoradas entregadas a mujeres MADR y A.G.9.1: Viviendas nuevas entregadas a mujeres MADR

[26] A.G.8.2; Viviendas mejoradas entregadas a mujeres MVCT y A.G.9.2: Viviendas nuevas entregadas a mujeres MVCT

Gráfica 12. Gestión de vivienda (nueva y mejoramiento) para mujeres rurales (2018 – 2026)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MVCT (2026a) y del SIIPO, con corte a julio (DNP, 2026).

Frente a estos datos se evidencia una diferencia en el nivel de desagregación de la información reportada por las entidades responsables. Mientras el MVCT presenta información que permite analizar de manera conjunta los resultados de los indicadores generales y de género según pertenencia étnica, autorreconocimiento campesino y ubicación territorial, la información disponible del MADR no cuenta con el mismo nivel de desagregación. Esta diferencia limita la posibilidad de realizar un balance consolidado de ambos enfoques para todo el periodo de implementación.

En materia de vivienda nueva, el MVCT reportó la entrega de 2770 viviendas de interés social rural a mujeres, de las cuales 1788 se localizaron en municipios PDET. Al analizar el indicador general de vivienda nueva según pertenencia étnica, se identificaron 1684 soluciones habitacionales entregadas a población perteneciente a comunidades étnicas. El cruce con la información de género permite identificar, dentro de los grupos poblacionales reportados, 330 mujeres negras, afrocolombianas, y palenqueras, 512 mujeres indígenas y 62 mujeres raizales. Adicionalmente, 1866 mujeres beneficiarias se autorreconocieron como campesinas.

En relación con el mejoramiento de vivienda, con corte a febrero de 2026 el MVCT reportó 4882 viviendas mejoradas entregadas a mujeres. Al analizar el indicador general, 1861 mejoramientos correspondieron a población perteneciente a comunidades étnicas. A partir de la desagregación por género se identifican 384 mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y 747 mujeres indígenas, mientras que 2893 mujeres beneficiarias se autor reconocieron como campesinas.

La disponibilidad de estas desagregaciones constituye un avance para el seguimiento conjunto de los enfoques de género y étnico, al permitir identificar no solo la participación de las mujeres dentro de las soluciones habitacionales, sino también aproximarse a la forma en que estas intervenciones están alcanzando a mujeres pertenecientes a comunidades étnicas y a mujeres campesinas. Persiste el reto para construir una lectura integral de todo el periodo de implementación, en tanto, si bien el MADR reporta los indicadores específicos de género y permite establecer el número de mujeres beneficiadas, no presenta una desagregación equivalente por pertenencia étnica en sus indicadores generales ni de género.



2.3. Conclusiones

La implementación del Plan Nacional de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR) durante los 10 años del AFP evidencia un fortalecimiento progresivo del marco normativo e institucional, que ha permitido consolidar una política de vivienda rural más especializada y flexible, con mayor correspondencia y adaptación a las condiciones territoriales y poblacionales de la ruralidad. La transición de competencias del MADR al MVCT y los ajustes normativos posteriores han permitido superar algunas de las restricciones que dificultaban la ejecución de los subsidios, ampliar las modalidades de intervención e incorporar con mayor claridad criterios territoriales, diferenciales, de género y de adecuación cultural. No obstante, estos desarrollos institucionales han requerido un periodo de consolidación que incidió notablemente en el ritmo de ejecución y cuyos resultados muestran una aceleración principalmente durante los últimos años.

Frente a las condiciones habitacionales, se registran avances. Entre 2019 y 2025, el déficit habitacional nacional disminuyó de 32,8 % a 25,6 %, particularmente, en los centros poblados y rural disperso se redujo en 11,6 pp, hasta ubicarse en 58,6 %. Aunque esto permitió reducir la brecha urbano-rural de 48,6 a 42,1 pp, en 2025 cerca de seis de cada diez hogares rurales continuaban presentando déficit habitacional. El principal desafío corresponde al déficit cualitativo, que alcanza el 38,9 % de los hogares rurales, mientras el cuantitativo se ubica en 19,8 %. Estos resultados evidencian avances en las condiciones habitacionales, pero también indican la persistencia de brechas de desigualdad territorial que afectan de manera desproporcionada a la población rural.

En relación con la implementación de los compromisos del Plan, entre 2018 y el primer trimestre de 2026 el MADR y el MVCT reportaron conjuntamente la entrega de 26 359 viviendas nuevas, de las cuales 10 591 (40,2 %) se localizaron en municipios PDET. En materia de mejoramientos, las dos entidades reportaron 14 613 viviendas mejoradas, de las cuales 6120 (41,8 %) correspondieron a municipios PDET. Esta focalización constituye un avance en la orientación de las intervenciones hacia los territorios priorizados por el AFP. Sin embargo, el cumplimiento acumulado frente a las metas establecidas en los respectivos instrumentos de planeación continúa siendo limitado, aunque se observa una aceleración reciente de la ejecución, particularmente por parte del MVCT.

En materia de género y enfoque étnico se identifican avances. Durante el periodo analizado, el MADR y el MVCT entregaron conjuntamente 10 356 viviendas nuevas a mujeres rurales, equivalentes al 39,8 % del total de viviendas nuevas, y 6616 mejoramientos a mujeres, correspondientes al 45,3 % del total de viviendas mejoradas. No obstante, persisten diferencias en la calidad y desagregación de la información, particularmente frente a la pertenencia étnica, que impiden establecer de manera consolidada el alcance de las intervenciones sobre las comunidades étnicas durante todo el periodo de implementación.

Finalmente, persisten desafíos particulares para garantizar el derecho a la vivienda de la PPR. Para 2026 se reportan 355 viviendas definitivas entregadas en tres ETCR, junto con 832 viviendas definitivas en ejecución y 297 soluciones habitacionales temporales. Sin embargo, de las 11 510 personas en proceso de reincorporación, 6855 (el 60 %) aún no cuentan con una solución habitacional definitiva, lo que evidencia la necesidad de mantener y acelerar las acciones dirigidas a esta población.

En conjunto, los resultados muestran que el desafío de la vivienda rural no depende exclusivamente de incrementar el número de subsidios o soluciones entregadas. Persisten barreras asociadas a la

seguridad jurídica y gestión del suelo, la financiación, el acceso a servicios públicos y la articulación interinstitucional, que condicionan la materialización de las soluciones habitacionales. En consecuencia, avanzar en el cumplimiento del PNVISR requiere profundizar su articulación con las políticas de acceso y formalización de tierras y demás intervenciones de la RRI.

2.4. Recomendaciones

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en articulación con las entidades responsables de los demás planes de la Reforma Rural Integral (RRI): priorizar la reducción del déficit habitacional cualitativo rural mediante intervenciones integrales que articulen los programas de mejoramiento de vivienda con el acceso efectivo a agua potable, saneamiento básico, energía y conectividad. La focalización deberá orientarse especialmente hacia los territorios con mayores niveles de déficit cualitativo, con prioridad de los municipios PDET y permitir verificar el número de hogares cuyas intervenciones habitacionales se acompañan de condiciones efectivas de acceso a estos servicios

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Agencia Nacional de Tierras: articular la ejecución del PNVISR con el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural y establecer una ruta que permita identificar los hogares beneficiarios de procesos de adjudicación o formalización que presentan déficit habitacional y vincularlos, según corresponda, a la oferta de vivienda nueva o mejoramiento. Esta articulación deberá permitir incrementar progresivamente el número de hogares que, una vez formalizado o adjudicado su predio, acceden a una solución habitacional, para reducir las barreras jurídicas que actualmente dificultan la ejecución de proyectos de vivienda rural.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: acelerar la ejecución de las soluciones de vivienda nueva y mejoramiento rural para aprovechar los avances normativos e institucionales desarrollados de manera que estos se traduzcan en un mayor cumplimiento de las metas del PNVISR. Asimismo, revisar y armonizar las metas al horizonte de implementación común previsto en los dos instrumentos vigentes del Plan y considerar las diferencias existentes entre los referentes establecidos por el MADR y el MVCT.

Incrementar la participación de las mujeres rurales en el acceso a vivienda nueva y mejoramiento, que incorporen, además, intervenciones que respondan a las necesidades asociadas al trabajo doméstico y de cuidado, de conformidad con los criterios incorporados en el marco normativo vigente.

3. El derecho a la educación de la población rural: Plan Especial de Educación Rural (PEER)

3.1. Estado de implementación y principales problemas identificados

La implementación del PEER parte del reconocimiento de que las brechas educativas entre el campo y la ciudad constituyen uno de los principales factores que han limitado el desarrollo rural y la garantía del derecho a la educación en Colombia. Estas desigualdades responden no solo a las condiciones propias de la prestación del servicio educativo en las zonas rurales, sino también a factores estructurales asociados a la dispersión geográfica, las limitaciones de infraestructura, la baja capacidad institucional de las entidades territoriales y los efectos persistentes del conflicto armado y la violencia sobre las comunidades rurales. En este contexto, el AFP incorporó el PEER como una estrategia orientada a cerrar estas brechas y garantizar el acceso, la permanencia, la calidad y la pertinencia de la educación para la población rural (MEN, 2021).

El diagnóstico que dio origen al Plan y que se basó en las cifras presentadas por el DNP (2015) en el marco de la Misión para la Transformación del Campo evidenció importantes rezagos estructurales. El 29 % de la población colombiana se encontraba matriculada en zonas rurales, en donde este grupo de población alcanzaba en promedio únicamente seis años de escolaridad, frente a 9,6 años en las zonas urbanas. De igual manera, la tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años alcanzaba el 12,13 % en el campo, es decir, más de tres veces la registrada en las zonas urbanas (3,52%) (MEN, 2021).

A estas condiciones se suman importantes limitaciones en la oferta educativa rural. Los datos de la encuesta del Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (SICIED), realizada a 7168 sedes rurales en 2014, señalaron que la infraestructura de las sedes presentaba un deterioro significativo, con una antigüedad promedio de 37 años. Asimismo, la SICIED arrojó que un 80 % de las sedes no tienen red de gas, el 70 % no cuenta con alcantarillado, el 50 % están afectadas por altas pendientes, el 40 % no tienen acueducto, el 36 % no cumplen con la relación de baterías sanitarias por estudiante[27], el 27 % se inundan, el 21 % cuentan con afectaciones por cables de alta tensión o subestaciones y 13 % no tienen energía (MEN, 2021).

Asimismo, el PEER señaló que la oferta educativa se concentraba principalmente en la educación primaria: de las 43 480 sedes rurales existentes, 32 547 ofrecían este nivel, mientras solo 6700 contaban con educación secundaria, situación que obliga a muchos estudiantes a desplazarse largas

[27] La norma técnica recomienda 20 estudiantes por batería sanitaria y en la ruralidad hay en promedio 36 estudiantes por batería sanitaria (MEN, 2018).

distancias o abandonar sus estudios al finalizar la primaria (MEN, 2018). Estas dificultades se agravan en los territorios más afectados por el conflicto armado, donde la violencia incide en la expulsión de docentes, limita la inversión pública y reduce las condiciones para garantizar procesos educativos continuos y de calidad (MEN, 2021).

Los resultados más recientes de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2025 muestran que, en centros poblados y rural disperso, la asistencia escolar se mantiene en niveles altos durante la educación básica, pero disminuye a medida que avanzan las trayectorias educativas. Mientras el 97,7 % de los niños y niñas entre 6 y 10 años y el 94,6 % de quienes tienen entre 11 y 14 años asisten a un establecimiento educativo, esta proporción desciende al 79,8 % entre los adolescentes de 15 y 16 años y al 31,5 % entre los jóvenes de 17 a 21 años (DANE, 2026c).

La evolución de la tasa de cobertura neta[28] permite complementar este análisis. Entre 2016 y 2024, la cobertura neta total disminuyó 4,2 puntos pp; sin embargo, la educación media (correspondiente a una etapa particularmente crítica para la permanencia de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo) presentó el mayor avance, con un incremento cercano a 6 pp durante el mismo periodo. Así, aunque se evidencian avances en la cobertura de la educación media, los niveles de asistencia por edad muestran que la permanencia y continuidad de las trayectorias educativas siguen constituyendo un desafío, particularmente en el tránsito hacia la educación superior.

Para iniciar con el seguimiento a los desarrollos y avances en el marco del PEER, se debe señalar que durante los 10 años de implementación del AFP se han producido desarrollos normativos y de política pública orientados a materializar los compromisos de educación rural. Estos desarrollos se han dirigido principalmente a fortalecer el acceso, la permanencia, la calidad y la continuidad de las trayectorias educativas de la población rural. La siguiente tabla sintetiza los principales desarrollos identificados durante el periodo.

Tabla 3. Principales avances normativos para la implementación del PEER (2019–2025)

Instrumento	Principales avances para la implementación del Plan de Educación Rural
Decreto 1330 de 2019	Introduce el registro calificado único para ofrecer programas en diferentes municipios y modalidades, para promover la flexibilidad, la movilidad y la regionalización de la educación superior.
Decreto 662 de 2020	Se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el COVID-19.
Decreto 470 de 2020	Dota de herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del PAE y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media en el contexto de Pandemia.
Resolución 21598 de 2021	Se adopta el PEER con un horizonte de implementación entre 2018 y 2031. Su alcance es nacional, con especial priorización en los 170 municipios PDET.
Ley 2307 de 2023	Establece los lineamientos para regular la gratuidad en los programas de pregrado en las IES públicas del país para eliminar barreras de acceso y garantizar la permanencia educativa.

[28] La tasa de cobertura neta corresponde a la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica correspondiente a dicho nivel y la población total en ese mismo rango de edad. Se diferencia de la tasa de cobertura bruta, que relaciona el total de estudiantes matriculados en un nivel educativo, independientemente de su edad, con la población que tiene la edad teórica para cursarlo. Por tanto, la cobertura neta permite aproximarse en mayor medida a la correspondencia entre edad y nivel educativo cursado.

Instrumento	Principales avances para la implementación del Plan de Educación Rural
Decreto 2271 de 2023	Reglamenta la política de gratuidad para definir criterios de acceso y financiación.
CONPES 4122 de 2023 (DNP, 2023)	Fortalece el acceso y la permanencia en educación superior de jóvenes rurales mediante el financiamiento del PTIES y otras estrategias de calidad
Ley 2391 de 2024	Establece la gratuidad de los derechos de grado para estudiantes del Sisbén IV y poblaciones priorizadas, como grupos étnicos, población campesina, víctimas del conflicto y personas con discapacidad.
Decreto 0481 de 2025	Se reconoce y establece el Sistema Educativo indígena Propio (SEIP) de los pueblos y comunidades indígenas de Colombia, como Política Pública de Estado.
Decreto 1098 de 2025	Se implementa la reglamentación para la creación y fortalecimiento de universidades públicas de carácter especial propias e interculturales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
Resolución 020310 de 2026	Se fortalecen las acciones de prevención, detección, atención y sanción de las violencias basadas en género y el acoso sexual en las Instituciones de Educación Superior.

A partir de este contexto, el análisis se concentra en los principales componentes e indicadores priorizados del Plan. En primer lugar se analiza la evolución del analfabetismo rural y las estrategias implementadas para su reducción.

Erradicación del analfabetismo rural

Una de las metas trazadoras incorporadas en el PEER corresponde a la erradicación del analfabetismo en las zonas rurales de Colombia. Para ello, los indicadores A.447[29] y A.MT.4[30] miden el porcentaje[31] de la población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir, en centros poblados y rural disperso respecto al total de la población de ese mismo grupo de edad. La relevancia de este indicador radica en que la reducción del analfabetismo constituye una condición fundamental para garantizar el derecho a la educación, ampliar las oportunidades de acceso al conocimiento y contribuir a la superación de la pobreza en la población rural.

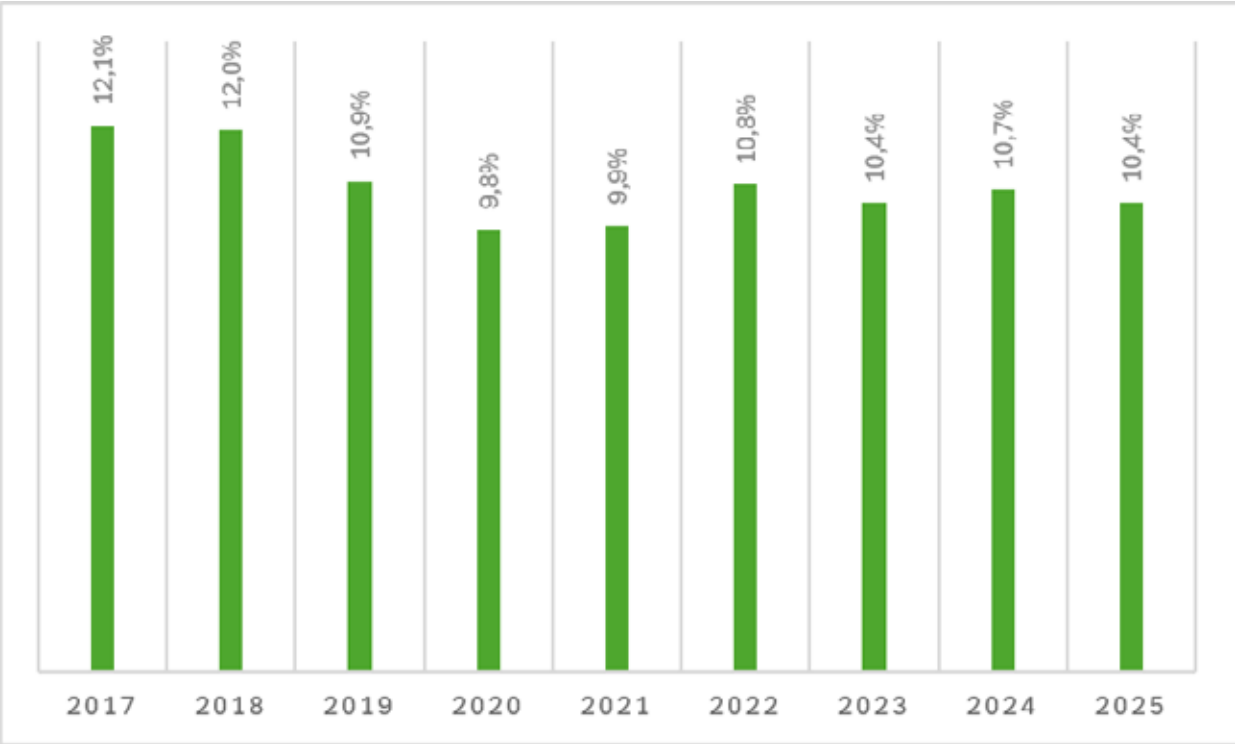
Como se observa en la gráfica 13, la tasa de analfabetismo rural disminuyó de 12,1 % en 2017 a 9,8 % en 2020. Si bien este avance antecede a la adopción formal del PEER en 2021, el indicador ya hacía parte del Plan Marco de Implementación (PMI) para el seguimiento de los compromisos del AFP en materia de educación rural y posteriormente fue incorporado al Plan. A partir de 2022, la tendencia de reducción no se mantuvo; el indicador alcanzó 10,8 % en 2022, 10,4 % en 2023 y 10,7 % en 2024, con una ligera disminución a 10,4 % en 2025. En conjunto, entre 2017 y 2025 la reducción fue de 1,7 pp, aunque durante el periodo analizado, la tasa se ha mantenido por encima del 10 %, lo cual evidencia la persistencia del analfabetismo como desafío para la garantía del derecho a la educación de la población rural.

[29] Tasa de analfabetismo rural

[30] Erradicación del Analfabetismo rural

[31] De acuerdo con el MEN (2018), la fuente oficial de medición de este indicador corresponde a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, encuesta por muestreo probabilístico que proporciona información sobre las condiciones del mercado laboral y diversas variables sociodemográficas de la población, entre ellas el analfabetismo.

Gráfica 13. Tasa de analfabetismo rural por año (2017 – 2025).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos reportados en el SIIPO (DNP, 2026).

Desde la perspectiva de la Defensoría del Pueblo, la ausencia de una reducción sostenida sugiere que las acciones implementadas en el marco del PEER no han logrado consolidar un proceso continuo de erradicación del analfabetismo rural. Si bien los resultados muestran avances respecto al punto de partida, el comportamiento del indicador evidencia un estancamiento en los últimos años y no permite concluir que el país avance de manera consistente hacia el cumplimiento de la meta de erradicación.

Ahora bien, en relación con las gestiones y actividades para el cumplimiento de esta meta trazadora, es importante señalar que los indicadores A.64 y A.64P orientados a medir el número de personas mayores de 15 años alfabetizadas en las zonas rurales y municipios PDET, reportan que el MEN ha implementado como principal estrategia la ampliación de la oferta de formación para jóvenes, adultos y adultos mayores mediante los Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI 1). Desde 2019, esta estrategia se ha desarrollado a través de convenios con instituciones de educación superior y organizaciones aliadas, así como mediante el fortalecimiento de las acciones adelantadas por las entidades territoriales certificadas. Entre los principales avances se destacan la puesta en marcha de proyectos territoriales de alfabetización en diferentes regiones del país, la implementación de modelos educativos flexibles como *A Crecer para*

la Vida[32] y PACES[33] , y la priorización de población rural, vulnerable y víctima del conflicto armado (DNP, 2026).

Durante la implementación del PEER, la estrategia ha experimentado diferentes ajustes operativos y administrativos. En 2020, el Ministerio estructuró una convocatoria nacional que permitió habilitar 51 proyectos territoriales de alfabetización, aunque su ejecución se vio afectada por la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19. Posteriormente, entre 2021 y 2025, la estrategia continuó ejecutándose mediante convenios con universidades públicas y privadas, así como a través del Fondo en Administración MEN–ICETEX. No obstante, durante este periodo también se registraron retrasos en la aprobación de nuevos proyectos, modificaciones en el esquema contractual y dificultades en la ejecución de algunas alianzas territoriales (DNP, 2026).

Como parte de los ajustes recientes, las Circulares 018 y 036 de 2025 ampliaron las alternativas para desarrollar procesos de alfabetización mediante el Servicio Social Obligatorio, el Servicio Social para la Paz, el servicio social y comunitario de estudiantes normalistas y las prácticas docentes de estudiantes de licenciaturas. Asimismo, se contempló la posibilidad de financiar e CLEI 1 con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) por parte de las entidades territoriales certificadas. Estas medidas representan una diversificación de los mecanismos de implementación de la estrategia de alfabetización (MEN, 2026a).

Los reportes del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) evidencian un comportamiento fluctuante de la población rural atendida mediante la estrategia CLEI. Mientras en 2021 se registraban 13 753 estudiantes matriculados en zonas rurales, esta cifra descendió a 6259 en 2022 y a 3997 en 2023, presentó una recuperación parcial hasta 7153 beneficiarios en 2024 y volvió a reducirse a 3479 con corte a noviembre de 2025. Aunque el Ministerio señaló que parte de esta disminución obedece a que la matrícula correspondiente a los procesos iniciados a finales de 2025 será registrada durante la vigencia 2026, la información disponible no evidencia un crecimiento sostenido en la cobertura de la estrategia durante el periodo analizado (DNP, 2026).

Este comportamiento resulta consistente con la evolución de la tasa de analfabetismo rural, la cual, como se señaló anteriormente, tampoco ha mostrado una reducción continua. En este sentido, desde la perspectiva de la Defensoría del Pueblo, si el CLEI 1 constituye la principal estrategia diseñada para avanzar hacia la erradicación del analfabetismo rural, los resultados observados plantean la necesidad de evaluar si su cobertura y capacidad de atención son suficientes para alcanzar la meta trazada por el PEER.

Educación inicial

En relación con el indicador A.MT.3, orientado a medir la cobertura de atención integral para niños y niñas de primera infancia en zonas rurales, se observa un avance significativo durante la mayor parte

[32] Es un programa que responde a los modelos educativos flexibles, implementado por el Ministerio de Educación dirigido a personas mayores de 15 años que se encuentran en condición de analfabetismo o vulnerabilidad extrema.

[33] Propuesta de Aprendizaje para Cambiar Entornos Sociales. Integra de manera transversal seis áreas esenciales: artes, lenguaje, matemáticas, ciencias sociales, ciencias naturales y tecnología, junto con un componente de emprendimiento (MEN, 2023).

del periodo de implementación del PEER. De acuerdo con la información del Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI), la cobertura pasó del 31,9 % en 2018 (440 382 niños y niñas atendidos) al 59 % en 2024 (769 195 beneficiarios), lo que representa un incremento de 27,1 puntos porcentuales en seis años y evidencia una expansión progresiva de la oferta de educación inicial en el marco de la atención integral para la población rural.

El último reporte disponible en el SIIPO, con corte al 31 de diciembre de 2025, el SIIPO reportó 760 709 niñas y niños de cero a cinco años con educación inicial en el marco de la atención integral en zonas rurales, de una población estimada de 1 314 458 niñas y niños, equivalente a una cobertura del 57,9 %. Esta cifra se aproxima nuevamente al nivel alcanzado en 2024, luego del reporte parcial observado a junio de 2025. Para 2026, el indicador aún no registra información de avance; sin embargo, dentro de las gestiones para la primera infancia rural el MEN (2026a) reporta que la Estrategia de Educación Inicial Rural Itinerante atendió a 4528 niñas y niños con corte a mayo de 2026.

Para comprender el alcance de este indicador, es importante señalar que la atención integral a la primera infancia no constituye una responsabilidad exclusiva del Ministerio de Educación Nacional, sino una estrategia intersectorial en la que participan entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), los ministerios de Salud, Cultura y Deporte, así como la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (UAPA), entre otras instituciones encargadas de garantizar los diferentes componentes de la atención integral. En este marco, el Ministerio de Educación lidera las acciones relacionadas con la educación inicial, mientras que las demás entidades contribuyen a la garantía de derechos asociados a la nutrición, la salud, la protección, la recreación y el desarrollo integral de las niñas y los niños (MEN, 2025b).

De acuerdo con el MEN (2025b), la estrategia busca garantizar el acceso y permanencia de niñas y niños en la educación inicial mediante la articulación con el ICBF y el DPS para facilitar el tránsito al sistema educativo, la ampliación de la cobertura en los tres grados de preescolar y el fortalecimiento de las condiciones de calidad, a través de la planta docente, los ambientes pedagógicos, la dotación educativa y el seguimiento a la prestación del servicio. Los avances recientes muestran una expansión importante de la oferta: entre 2022 y 2025, la matrícula en prejardín aumentó de 13 971 a 36 705 estudiantes y en jardín de 29 313 a 91 615; asimismo, la estrategia pasó de 637 sedes en 40 municipios a 5270 sedes en 648 municipios, acompañada de la viabilización de 5404 nuevas plazas docentes para preescolar (MEN, 2026b).

Sobre este componente, la Defensoría del Pueblo identificó durante los espacios de diálogo y recolección de información desarrollados en distintas subregiones PDET una valoración positiva por parte de líderes comunitarios, familias y actores territoriales frente a las acciones de atención integral dirigidas a la primera infancia. En particular, los participantes destacaron la presencia permanente del ICBF y del Ministerio de Educación Nacional en los territorios mediante estrategias orientadas al acompañamiento de niñas, niños y sus familias, y resaltaron la entrega periódica de complementos alimentarios, el seguimiento al crecimiento y desarrollo, el acompañamiento en salud y nutrición, así como las acciones de apoyo a las familias para fortalecer el cuidado y el desarrollo integral de la primera infancia. Desde la perspectiva de las comunidades, estas intervenciones han contribuido a mejorar las condiciones de atención de niñas y niños en zonas rurales, constituyéndose en uno de los componentes del PEER que mayor reconocimiento tiene por parte de la población participante.

Educación básica, secundaria y media

En relación con los indicadores A.450 y A.450P, orientados a medir la gratuidad educativa en establecimientos oficiales ubicados en zonas rurales y municipios PDET, se evidencia un cumplimiento sostenido de las metas previstas durante todo el periodo de implementación del PEER. Desde 2018, el MEN ha garantizado la transferencia del 100 % de los recursos destinados a financiar la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios, mediante giros directos a los Fondos de Servicios Educativos (FOSES), en el marco del Sistema General de Participaciones (SGP).

Como resultado, la política de gratuidad ha beneficiado de manera permanente a la matrícula oficial rural del país. En 2018, la medida cobijó a estudiantes de 6951 establecimientos educativos oficiales rurales, cifra que alcanzó 7698 establecimientos en 2019. Posteriormente, el número de instituciones beneficiadas presentó una reducción gradual, al ubicarse en 7004 establecimientos en 2020, 6489 en 2021, 5719 en 2022, 5658 en 2023, 5761 en 2024 y 5570 establecimientos educativos con una matrícula oficial rural de 1 980 826 estudiantes en 2025 (DNP, 2026). De acuerdo con el MEN (2025a), esta disminución obedece principalmente a procesos de reorganización administrativa, el impacto de la pandemia en las zonas rurales y no implica una reducción en la garantía del derecho a la gratuidad, la cual se mantuvo en el 100 % durante todas las vigencias reportadas.

En cuanto al indicador A.450P, el seguimiento evidencia que la gratuidad también se ha garantizado en la totalidad de los establecimientos educativos oficiales rurales ubicados en municipios PDET. Con corte a diciembre de 2025 se reportan 1455 establecimientos educativos y una matrícula de 520 035 estudiantes, los cuales alcanzan igualmente el 100 % de la meta prevista para este indicador.

Como complemento a la política de gratuidad educativa, el MEN también implementa la estrategia de Búsqueda Activa, orientada a identificar niños, niñas y adolescentes por fuera del sistema educativo, promover su matrícula y fortalecer su permanencia para prevenir la deserción escolar. Para ello, desarrolla acciones como búsqueda puerta a puerta, perifoneo, campañas de difusión y seguimiento a las trayectorias educativas, con el propósito de garantizar el acceso y la continuidad de la población estudiantil en el sistema educativo (MEN, 2025b). De acuerdo con el último reporte del MEN (2026b) en el periodo 2022 – 2026 se fortaleció la implementación mediante visitas casa a casa, recorridos comunitarios y procesos de contacto territorial, que permitieron identificar población en riesgo de exclusión educativa y activar rutas de acceso, acogida y permanencia y alcanzaron la caracterización de 4233 estudiantes desescolarizados y la gestión de 11 890 registros.

Asimismo, se reportan avances complementarios de la estrategia Sistemas de Educación Media y Superior en Zonas Rurales Dispersas (SIMES), orientada a ampliar las oportunidades de acceso y permanencia en la educación media. Según el Informe de Empalme (MEN, 2026a), la estrategia permitió ampliar la oferta educativa en 427 sedes, lo cual brindó a más de 10 800 niños, niñas y jóvenes la posibilidad de completar su trayectoria educativa en 20 territorios rurales con afectaciones por el conflicto armado. Asimismo, incorporó medidas de permanencia, como la búsqueda activa, los modelos educativos flexibles y el fortalecimiento de residencias escolares, junto con procesos de acompañamiento pedagógico, innovación educativa y articulación curricular con las características de los territorios. En conjunto, el Ministerio reporta que SIMES ha beneficiado a 1233 establecimientos educativos y 1338 sedes con educación media, lo que representa un avance en la ampliación de la oferta y el fortalecimiento de las condiciones de acceso y permanencia en contextos de ruralidad dispersa.

Estos resultados permiten identificar la gratuidad educativa como uno de los componentes con mayor nivel de consolidación dentro del PEER. Resulta relevante entonces, que el seguimiento futuro se oriente no solo a verificar la continuidad de las transferencias, sino también a evaluar en qué medida esta política contribuye efectivamente a mejorar el acceso, la permanencia y la culminación de las trayectorias educativas de niños, niñas y adolescentes rurales, considerando que la eliminación de los costos de matrícula es solo una de las múltiples barreras que enfrenta esta población para garantizar plenamente su derecho a la educación.

En relación con los indicadores A.49 y A.49P, orientados a medir el número de sedes educativas rurales construidas o mejoradas, los reportes del MEN (2026b) evidencian una ejecución sostenida durante el periodo de implementación, aunque con variaciones entre vigencias. Las intervenciones han comprendido construcción y mejoramiento de infraestructura, así como dotación de mobiliario escolar, comedores y residencias estudiantiles financiados principalmente a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), recursos de Ley 21, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el mecanismo de Obras por Impuestos la articulación con FINDETER y la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco (ANIM).

De acuerdo con el Informe de Empalme del MEN (2026a), durante el periodo 2022–2026 se construyeron o mejoraron 6528 sedes rurales, de las cuales 3518 correspondieron a municipios PDET. Para estos territorios, el Ministerio reporta un avance acumulado del 92,47 % frente a la meta prevista para 2018–2026, lo cual evidencia una importante focalización de las intervenciones en los municipios priorizados por el AFP.

No obstante, persisten desafíos para establecer el impacto agregado de estas intervenciones sobre las condiciones de la infraestructura educativa rural. Como se identificó desde el diagnóstico realizado para la formulación del Plan, las sedes rurales presentan rezagos asociados, entre otros factores, al estado de las instalaciones y al acceso a servicios básicos. Sin embargo, no se dispone de un diagnóstico periódico y públicamente accesible que permita comparar estas condiciones con la línea de base y determinar en qué medida las intervenciones realizadas han reducido las brechas de infraestructura educativa rural. A ello se suman dificultades de ejecución relacionadas con movilidad, condiciones de orden público, afectaciones climáticas y planeación, reportadas por el Ministerio durante el periodo analizado.

Frente a los indicadores A.42 y A.42P, relacionados con el porcentaje de sedes educativas oficiales rurales dotadas con material pedagógico, útiles, textos y demás elementos para el aprendizaje, es importante señalar que ambos indicadores se encuentran desactualizados en el SIIPO y únicamente registran información correspondiente a la vigencia 2018. No obstante, a partir de la información reportada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en la plataforma Central PDET, fue posible identificar que, con corte al 30 de junio de 2026, se habían finalizado 1872 proyectos asociados al Pilar 4 de Educación Rural. De estos, 1799 corresponden a intervenciones lideradas por el MEN, el Ministerio de las TIC, el Ministerio del Deporte y el Ministerio de las Culturas, relacionadas con la dotación de mobiliario escolar, aulas informáticas, equipos tecnológicos para el aprendizaje, ambientes deportivos, menaje y utensilios para comedores escolares, entre otras acciones orientadas a fortalecer las condiciones materiales de las sedes educativas rurales (ART, 2026a).

La Defensoría del Pueblo identifica que este es uno de los componentes del PEER en el que existe mayor correspondencia entre los avances reportados por las entidades y la percepción de las comu-

nidades. En los distintos espacios de recolección de información desarrollados en subregiones como Catatumbo, Alto Patía y Norte del Cauca y Sierra Nevada–Perijá, docentes rurales, organizaciones sindicales y líderes comunitarios coincidieron en señalar que las intervenciones relacionadas con el mejoramiento de la infraestructura escolar y la dotación de mobiliario, equipos tecnológicos, materiales pedagógicos y espacios educativos son algunas de las acciones más visibles de la implementación del AFP en materia educativa. En varios territorios se destacaron procesos de adecuación de sedes, entrega de equipos de cómputo, pantallas interactivas, mobiliario escolar y mejoramiento de espacios destinados a la permanencia de los estudiantes.

No obstante, las comunidades también señalaron que estas inversiones, en algunos casos, han carecido de una adecuada articulación con otros sectores, lo que ha limitado su aprovechamiento. Se reportaron, por ejemplo, sedes educativas dotadas con equipos tecnológicos sin acceso a internet o con deficiencias en el servicio de energía eléctrica, así como intervenciones en baterías sanitarias sin garantizar previamente el acceso permanente al agua potable. Estas situaciones evidencian que, si bien las inversiones en infraestructura y dotación representan avances relevantes para mejorar la disponibilidad del servicio educativo, su impacto depende de una planificación intersectorial que permita garantizar las condiciones necesarias para su funcionamiento y sostenibilidad.

En este sentido resulta fundamental la continuidad de espacios como el Subsistema 4 del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, orientado a la garantía de derechos sociales, constituye un escenario fundamental para fortalecer la coordinación entre los sectores de educación, vivienda, agua y saneamiento básico y energía, que articulan sus planes de acción, metas e intervenciones territoriales. Esto permitiría avanzar hacia inversiones complementarias y territorialmente coordinadas, para evitar que las acciones sectoriales se ejecuten de manera aislada y limiten su contribución a la garantía efectiva del derecho a la educación rural.

Educación superior

En el proceso de formulación del PEER, el Ministerio de Educación Nacional identificó que la oferta de programas académicos en educación superior se concentraba mayoritariamente en las principales ciudades del país, con apenas el 1 % de los programas disponibles en municipios rurales. Además, se observó que solo dos de cada diez bachilleres de zonas rurales accedían a la educación superior en el año siguiente a su graduación, en comparación con el doble de esta cifra en zonas urbanas (MEN, 2021).

Es de subrayar que el 64 % de la oferta de educación superior está concentrada en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander. Actualmente, se ofertan programas en solo 382 municipios de 1103, lo que equivale a un 34 % de los municipios del país. En Bogotá están matriculados el 33.8 % del total de estudiantes, en Antioquia el 12,6 %, en el Valle del Cauca 7.2 %, en Atlántico el 5,6 % y en Santander el 4.9 %; es decir, Bogotá y estos cuatro departamentos agregan el 64,1 % de los matriculados, frente al 35,9 % restante en los demás departamentos (MEN, 2025c).

De acuerdo con la información del Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES 3.0)[34], la deserción de programas universitarios es cercana al 25 %; es decir, 25

[34] Consulta diciembre de 2024

de cada 100 estudiantes que ingresan a educación superior en programas universitarios, terminan desertando del Sistema Educativo. Esta proporción es del 35 % para programas Técnicos y Tecnológicos. Además, cerca del 75 % de la deserción ocurre en los primeros cuatro semestres; por tanto, es fundamental hacer foco en los esquemas de bienestar institucional que acompañen las políticas de gratuidad y ampliación de las oportunidades de acceso a educación superior (MEN, 2025c).

Uno de los principales indicadores para medir el acceso a la educación superior es la Tasa de Tránsito Inmediato (TTI), que refleja el porcentaje de bachilleres que ingresan a la educación superior durante el año siguiente a su graduación. De acuerdo con el Ministerio de Educación, para el año de formulación del PEER (2021) se identificó que la TTI rural era del 22 %, frente al 38.7 % registrado en general en el ámbito nacional, lo cual evidencia una brecha persistente en el acceso a la educación superior para los jóvenes de los territorios rurales y rurales dispersos.

En relación con el cierre de las brechas de acceso a la educación superior, el PEER incorporó los indicadores A.451 y A.451P, orientados a medir la creación de nuevos cupos en programas técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios para estudiantes de zonas rurales. Entre 2019 y 2021, el MEN concentró sus esfuerzos en fortalecer la regionalización de la educación superior mediante el incremento de la inversión en Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, la financiación de proyectos para ampliar la oferta rural y la consolidación de alianzas con universidades ubicadas en los territorios. Durante este periodo se crearon 4270 nuevos cupos en 2019, 1308 en 2020 y 4675 en 2021, al tiempo que se impulsaron proyectos de fortalecimiento de la educación superior rural, la conformación de redes entre IES y la estructuración de propuestas regionales para ampliar la cobertura en territorios como Amazonía, Catatumbo, Pacífico, Orinoquía y Magdalena Centro (DNP, 2026).

A partir de 2022 se evidencia un cambio en la estrategia institucional. Más allá de la creación de nuevos cupos, la política comenzó a orientarse hacia la construcción de un modelo integral de acceso, permanencia y tránsito entre la educación media y la educación superior. En esta línea se consolidaron los cinco Nodos Regionales de Educación Superior (Amazonía, Catatumbo, Pacífico, Orinoquía y Magdalena Centro), desde los cuales se desarrollaron acciones de articulación curricular entre la educación media y superior, procesos de nivelación académica, homologación de créditos, adecuación de ambientes de aprendizaje, formación docente y fortalecimiento de proyectos de innovación e investigación vinculados al desarrollo rural.

Durante 2022, estas estrategias beneficiaron a más de 1800 estudiantes, incluyeron la realización de diplomados, talleres de orientación sociocupacional, proyectos de investigación y la construcción de alianzas regionales para fortalecer la oferta educativa en zonas rurales.

Este cambio de enfoque se profundizó a partir de 2023 con la puesta en marcha de la estrategia Educación superior en tu Territorio, el fortalecimiento de los Planes Integrales de Cobertura (PIC), la implementación de los Sistemas Integrados de Educación Media y Superior (SIMES) y el diseño e inicio de los Programas de Tránsito Inmediato a la Educación Superior (PTIES). Mientras los PIC fortalecen financieramente a las IES públicas para ampliar su oferta en municipios priorizados, los SIMES buscan garantizar trayectorias educativas completas mediante la ampliación de la educación media, el fortalecimiento curricular y la articulación con el desarrollo territorial. Por su parte, los PTIES representan una de las principales innovaciones del periodo, al permitir que estudiantes de municipios rurales y PDET cursen asignaturas universitarias desde la educación media, homologuen créditos e ingresen posteriormente a las IES públicas mediante procesos espe-

ciales de admisión, para reducir barreras económicas, académicas y geográficas para el acceso a la educación superior (MEN, 2025c).

En el ámbito nacional, el Informe de Empalme del MEN (2026a) reporta que, entre 2023 y junio de 2026, la estrategia de ampliación de la educación superior permitió vincular 425 096 nuevos estudiantes, equivalente aproximadamente al 85% de la meta de 500 000 prevista para el cuatrienio. Si bien este resultado no se encuentra desagregado específicamente para población rural, el Ministerio reporta una ampliación de la presencia territorial del sistema, que incluye departamentos históricamente rezagados como Norte de Santander (10 442), Bolívar (11 795), Cesar (12 450), Putumayo (3774), Caquetá (3097), La Guajira (3421) y Amazonas (247), que reflejan un proceso de ampliación que fortalece la presencia territorial del sistema más allá de los principales polos urbanos (MEN, 2026b).

Paralelamente, en 2024 se destinaron $210 000 millones a la implementación de los Planes Integrales de Cobertura (PIC), mientras que la Política de Gratuidad registró giros superiores a $2,3 billones durante esa vigencia. Posteriormente, entre 2023 y 2026, los recursos destinados al fortalecimiento de la base presupuestal de las instituciones de educación superior (IES) públicas para la ampliación de cobertura mediante los PIC ascendieron a cerca de $1,18 billones (MEN, 2026a). Asimismo, de acuerdo con los reportes del SIIPO, durante 2026 se mantuvo la continuidad de la Política de Gratuidad y se registraron avances en la implementación territorial de los PTIES en municipios rurales, PDET y ZOMAC (DNP, 2026).

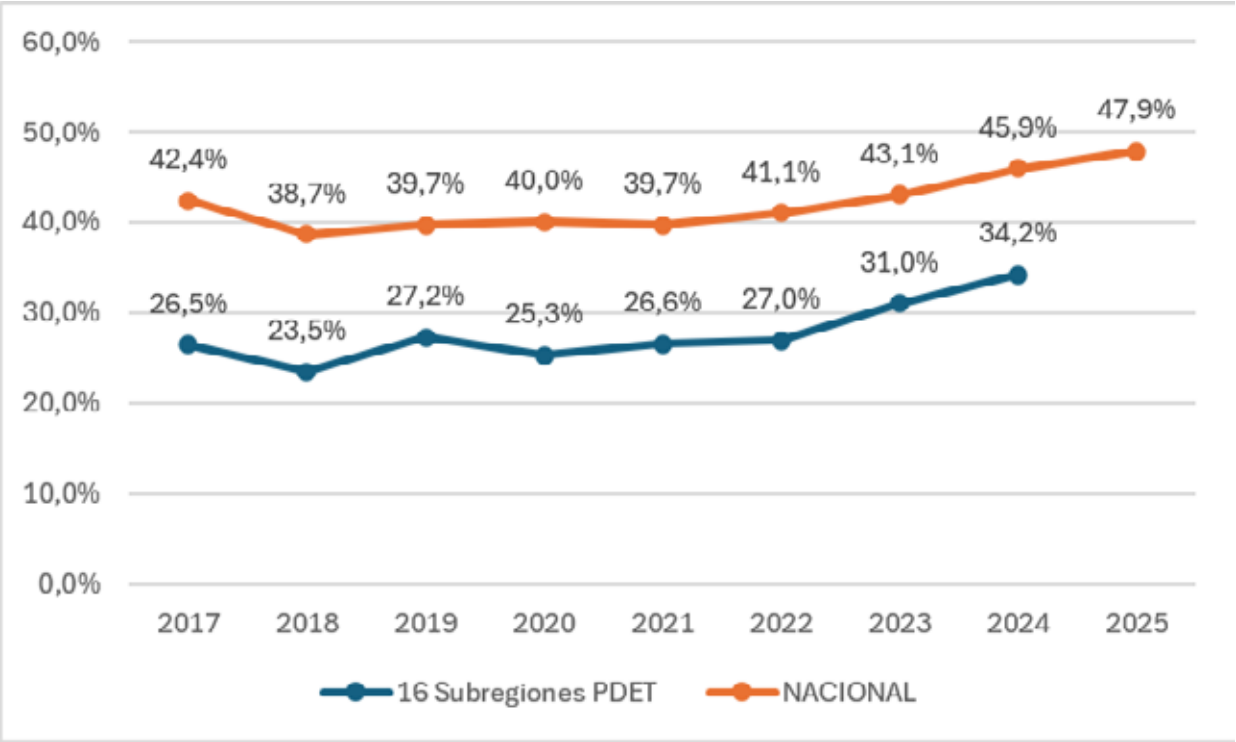
Desde la perspectiva de la Defensoría, uno de los principales avances identificados en el periodo reciente consiste en que la política pública dejó de concentrarse exclusivamente en la creación de nuevos cupos para incorporar estrategias orientadas a resolver las principales barreras que históricamente han limitado el acceso de los jóvenes rurales a la educación superior. Programas como los SIMES, la estrategia Educación Superior en tu Colegio, los PTIES y los Planes Integrales de Cobertura evidencian un tránsito hacia un enfoque que no solo busca ampliar la oferta, sino también fortalecer las trayectorias educativas, facilitar el tránsito entre la educación media y superior y mejorar las condiciones de permanencia de los estudiantes en los territorios rurales.

Este cambio resulta consistente con el incremento observado en la TTI durante el periodo de implementación del AFP y los compromisos del PEER.

Para 2025, los datos presentados por el Gobierno nacional el 20 de julio de 2026 muestran que la TTI continuó aumentando y alcanzó el 47,9 % en el ámbito nacional. Sin embargo, este avance continúa presentando importantes diferencias territoriales, ya que, mientras en las zonas urbanas la TTI fue del 51,5 %, en las zonas rurales alcanzó el 31,9 %, una diferencia de 19,6 pp.

Estas diferencias evidencian la importancia de profundizar en el comportamiento del indicador en los territorios priorizados por el AFP. Para ello, se analizó la evolución de la TTI en las 16 subregiones PDET y se contrastó el promedio anual de sus tasas municipales con el indicador nacional. Es importante precisar que, aunque la información nacional se encuentra actualizada a 2025, el análisis de los municipios PDET comprende el periodo 2017–2024, dado que aún no se dispone de los resultados municipales correspondientes a 2025, necesarios para calcular el promedio de estos territorios.

Gráfica 14. Comparación de la Tasa de Tránsito Inmediato promedio entre las subregiones PDET y el promedio nacional (20172025)



* Dato de TTI – promedio PDET (2025) aún no disponible. No se encuentra municipalizado por lo que no es posible cruzar el dato para obtener el promedio en PDET.

Fuente**:** elaboración propia a partir de los datos del SNIES – SIMAT (MEN, 2025c)

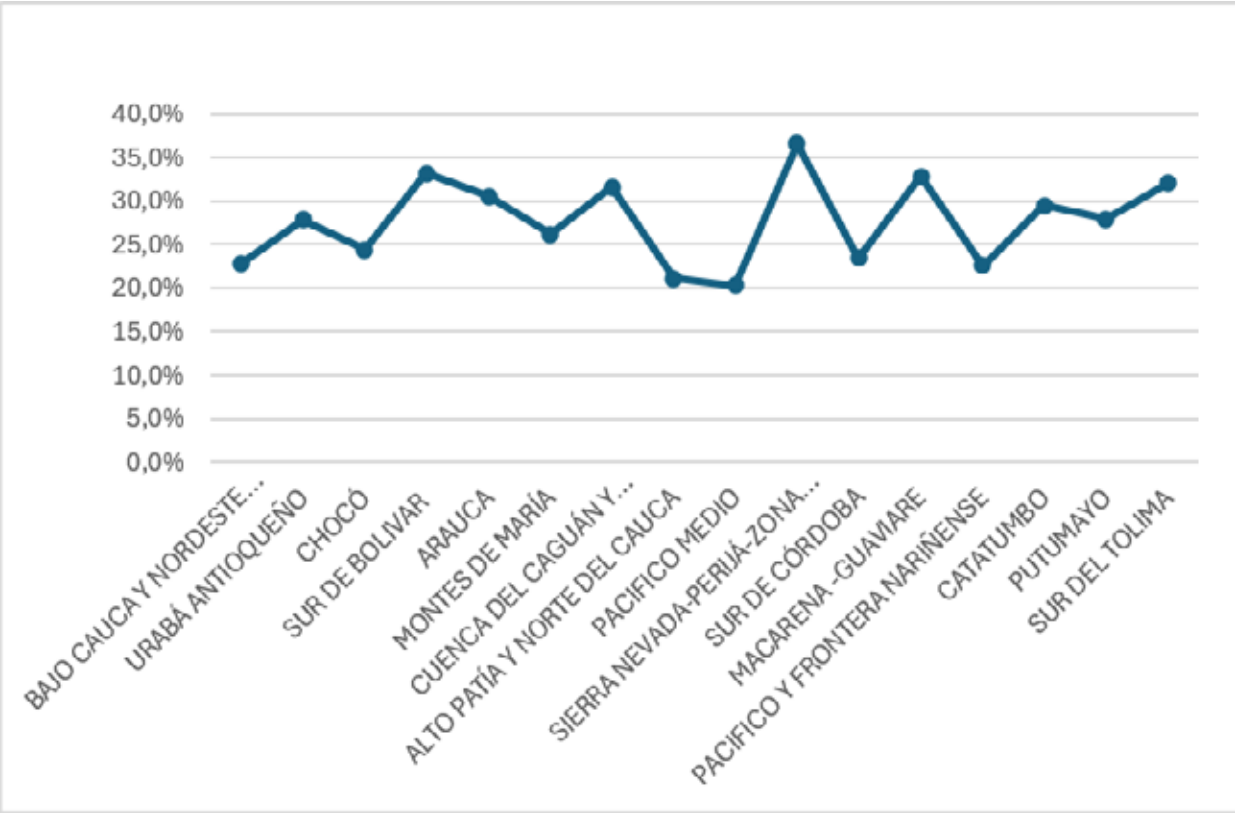
La gráfica 14 evidencia que, durante el periodo 2017-2024, las subregiones PDET registraron un incremento sostenido en la TTI, al pasar del 26,5 % al 34,2 %, lo que representa un aumento de 7,7 pp. Esto significa que, mientras en 2017 aproximadamente 27 de cada 100 jóvenes egresados de la educación media ingresaban de manera inmediata a la educación superior, para 2024 esta cifra ascendió a 34 de cada 100. Este comportamiento refleja un avance importante en la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior para los jóvenes de los territorios priorizados por el AFP.

No obstante, estos avances aún resultan insuficientes para cerrar completamente la brecha frente al promedio nacional. Durante el periodo analizado, la TTI de las subregiones PDET se mantuvo entre 12 y 16 puntos porcentuales por debajo de la registrada en el territorio nacional. Aunque la diferencia se redujo hacia el final del periodo, persiste una brecha territorial significativa en el tránsito inmediato a la educación superior. En 2024, por ejemplo, mientras 46 de cada 100 bachilleres del país ingresaron de forma inmediata a la educación superior, en las subregiones PDET lo hicieron 34 de cada 100, es decir, alrededor de 12 estudiantes menos por cada 100 egresados.

Aunque la información disponible para esta vigencia no permite actualizar el cálculo específico para las subregiones PDET, la evolución observada hasta 2024 evidencia un avance sostenido en el tránsito inmediato a la educación superior en estos territorios y una reducción progresiva de la dis-

tancia frente al promedio nacional. Si bien persisten brechas entre las zonas urbanas y rurales, los resultados muestran que las estrategias implementadas han avanzado en la dirección esperada, lo cual amplía las oportunidades de continuidad educativa para jóvenes de territorios históricamente rezagados. En este sentido, el desafío consiste en consolidar y profundizar esta tendencia positiva hasta lograr un mayor cierre de las brechas territoriales en el acceso a la educación superior.

Gráfica 15. Promedio de la Tasa de Tránsito Inmediato por subregión PDET. Periodo 2017–2024



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SNIES – SIMAT (MEN, 2025c)

Ahora bien, al comparar el promedio de la TTI entre las dieciséis subregiones PDET durante el periodo 2017-2024, en la gráfica 15 se evidencia diferencias importantes en el acceso a la educación superior entre estos territorios. La subregión Sierra Nevada–Perijá–Zona Bananera registra el mayor promedio (36,6 %), mientras que Pacífico Medio presenta el menor (20,2 %), lo que representa una brecha de 16,4 pp entre ambas. Asimismo, diez de las 16 subregiones presentan promedios inferiores al 30 %, lo que significa que, durante el periodo analizado, menos de tres de cada diez jóvenes que culminaron la educación media lograron ingresar de manera inmediata a la educación superior.

Estos resultados muestran que, incluso dentro de los territorios priorizados por los PDET, persisten desigualdades significativas en las oportunidades de acceso a este nivel educativo. Aunque todas las subregiones comparten condiciones asociadas al conflicto armado y a las brechas históricas de desarrollo, el comportamiento heterogéneo de la TTI sugiere que los resultados también están influenciados por factores propios de cada territorio, como la disponibilidad de oferta de educación

superior, las condiciones de conectividad, la infraestructura, las capacidades institucionales y las dinámicas socioeconómicas locales.

Como otro de los avances relevantes en este componente vale la pena reportar que, como medida complementaria para facilitar el acceso a la educación superior de estudiantes víctimas del conflicto armado, el MEN (2025c) informó avances en la reglamentación de la Ley 2156 de 2021, mediante la cual se crea la exención del pago de la tarifa del examen Saber 11 para las víctimas de la violencia. De acuerdo con el proyecto de decreto reglamentario, el beneficio cubrirá el 100 % del valor de la inscripción, por una única vez, para estudiantes menores de 21 años matriculados en grado 11, inscritos en el Registro Único de Víctimas (RUV), pertenecientes a los grupos A, B o C del Sisbén IV y registrados en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT). La medida contempla un procedimiento de articulación entre el MEN, el ICFES, la Unidad para las Víctimas (UARIV) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la identificación automática de los potenciales beneficiarios, para evitar que los estudiantes deban adelantar trámites adicionales.

De acuerdo con la información reportada por el MEN, a julio de 2026, este proceso continuaba pendiente y se había publicado nuevamente para consulta ciudadana un proyecto de decreto que definía las condiciones y procedimientos para hacer efectivo el beneficio.

Desde la perspectiva de esta Defensoría del Pueblo resulta preocupante que, transcurridos cerca de cinco años desde la expedición de la Ley 2156 de 2021, persista la falta de reglamentación necesaria para hacer efectiva la exención del pago del examen Saber 11 a las víctimas del conflicto armado. Esta demora evidencia las dificultades para traducir los compromisos normativos en medidas concretas de garantía de derechos. Además, prolonga las barreras económicas que enfrentan los jóvenes víctimas que habitan municipios PDET y otros territorios rurales afectados por el conflicto. En consecuencia, resulta necesario que el MEN y las entidades relacionadas aceleren la reglamentación y puesta en marcha de este beneficio.

Finalmente, una de las iniciativas que hacen parte del PATR del Catatumbo y que constituye una apuesta estratégica para ampliar el acceso a la educación superior en esta subregión corresponde a la creación de la Universidad Nacional del Catatumbo, concebida como una institución pública orientada a ampliar la oferta de programas técnicos, tecnológicos y universitarios para los jóvenes de la región y fortalecer una educación superior pertinente con las dinámicas territoriales (DNP, 2025).

El proyecto contempló la construcción de su sede principal en el municipio de El Tarra. De acuerdo con el informe de empalme presentado por la ART, con corte a agosto de 2026, la primera fase de la infraestructura se encontraba construida en su totalidad y en etapa de interventoría, después de aproximadamente 20 meses de ejecución. La obra comprende cerca de 5700 metros cuadrados, representa una inversión superior a $ 34 000 millones y tiene capacidad proyectada para atender inicialmente a 627 estudiantes. Si bien su entrega por parte del constructor estaba prevista para mediados de septiembre de 2026 (Caracol Radio, 2026b), el Informe de Empalme de la ART (2026b, p. 64) señala como asuntos pendientes la entrega formal de esta primera fase al Fondo Colombia en Paz, entidad financiadora del proyecto, y la continuidad del proceso contractual para ejecutar los recursos disponibles destinados a su dotación parcial.

El avance de la infraestructura no ha estado acompañado al mismo ritmo por la creación jurídica de la institución. El Proyecto de Ley 514 de 2025 Cámara, mediante el cual se buscaba crear la Univer-

sidad Nacional del Catatumbo como ente universitario autónomo del orden nacional, alcanzó tres de los cuatro debates requeridos, pero fue archivado al finalizar la legislatura en junio de 2026 sin completar su trámite (Caracol Radio, 2026b). No obstante, el 2 de septiembre de 2026 fue radicado nuevamente un proyecto de ley para su creación, lo cual reactivó el trámite legislativo necesario para otorgarle existencia jurídica (Caracol Radio, 2026a).

El principal desafío se concentra ahora en garantizar las condiciones jurídicas, institucionales y académicas que permitan poner efectivamente esta infraestructura al servicio de los jóvenes del Catatumbo y materializar el objetivo de ampliar la oferta de educación superior en uno de los territorios priorizados por el AFP.

3.2. Análisis con enfoque de género y étnico

Frente al enfoque étnico la información más reciente disponible con desagregación por autorreconocimiento étnico corresponde a la ECV 2024. En el caso de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, la asistencia escolar se mantiene por encima del 96 % entre los 6 y los 14 años; sin embargo, disminuye al 89,1 % entre los adolescentes de 15 a 16 años y se reduce a 48,9 % entre los jóvenes de 17 a 21 años, grupo de edad correspondiente al tránsito hacia la educación superior (DANE, 2025a). La información publicada para la ECV 2025 aun no incorpora la desagregación por pertenencia étnica para los indicadores educativos, lo que limita el seguimiento actualizado de las brechas educativas que enfrentan estas comunidades.

Uno de los principales hallazgos identificados por esta Defensoría corresponde a la ausencia de indicadores específicos que permitan monitorear la implementación del PEER respecto de los pueblos y comunidades étnicas. Ninguno de los indicadores incorporados en el PMI ni aquellos definidos posteriormente para el seguimiento del PEER mide de manera específica los avances relacionados con la etnoeducación, la implementación de sistemas educativos propios o la garantía del derecho a la educación con pertinencia cultural para pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Esta limitación dificulta evaluar los resultados diferenciados de la política educativa rural y realizar seguimiento al cumplimiento de los compromisos derivados del Capítulo Étnico del Acuerdo Final.

No obstante, frente a esta limitación, resulta importante reconocer los avances recientes en la incorporación del enfoque étnico en el PEER. En el marco de la ruta adelantada por la Vicepresidencia de la República, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y la Unidad de Implementación del Acuerdo (UIAP), en articulación con el MEN, se alcanzaron 13 acuerdos relacionados con la operatividad y desarrollo del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), el fortalecimiento de infraestructura y dotación con pertinencia cultural, estrategias de acogida, bienestar y permanencia desde la educación inicial hasta la media, PIC en educación superior, fortalecimiento de universidades propias, proyectos educativos y formación de educadores étnicos. Estos acuerdos representan una oportunidad para superar las limitaciones identificadas en la incorporación del enfoque étnico y fortalecer la articulación del PEER con los compromisos del Capítulo Étnico del AFP. Sin embargo, su alcance dependerá de que se traduzcan en acciones concretas, metas e instrumentos de seguimiento que permitan verificar sus avances

En esta misma dirección, durante 2025 y 2026 se produjeron desarrollos normativos relevantes para la consolidación de sistemas educativos propios. El Decreto 0481 de 2025 reglamentó el SEIP, el cual reconoce la educación indígena como un derecho fundamental que se desarrolla conforme a la autonomía, la autodeterminación, la espiritualidad, la cosmovisión y los planes de vida de cada pueblo indígena. El decreto establece el SEIP como un sistema integral conformado por componentes político-organizativos, pedagógicos y de administración y gestión, que consolidan el tránsito desde el modelo de etnoeducación hacia un esquema de educación propia construido y gobernado por las autoridades indígenas. A su vez, desarrolla principios como la autonomía, la progresividad, la interculturalidad, la flexibilidad y la participación de los pueblos indígenas en la definición de sus procesos educativos.

En 2026 se expidieron los Decretos 0932, 0933 y 0934, relacionados con la reglamentación de los componentes del SEIP, el régimen especial de los dinamizadores pedagógicos y su financiación integral. Estos avances normativos contribuyen a materializar el derecho de los pueblos indígenas a establecer las condiciones políticas, pedagógicas y administrativas para la implementación gradual y progresiva del sistema (MEN, 2026a).

Asimismo, el Decreto 1098 de 2025 desarrolló la reglamentación para la creación y fortalecimiento de universidades públicas de carácter especial, propias e interculturales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Esto representa un avance en el tránsito desde un enfoque centrado exclusivamente en la etnoeducación hacia el reconocimiento y fortalecimiento de sistemas y modelos educativos propios.

Ahora bien, frente a acciones de implementación el MEN (2026a) reporta que entre 2023 y 2026 se suscribieron 60 contratos con comunidades étnicas para la formulación e implementación de Proyectos Educativos Comunitarios (PEC), actualmente en distintas fases de diseño y pilotaje. En educación inicial se celebraron más de 30 contratos con autoridades indígenas y comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras para diseñar e implementar modelos propios, mientras la Estrategia de Educación Inicial Rural Itinerante atendió a 4528 niñas y niños en zonas de limitado acceso. Asimismo, el MEN incorporó criterios diferenciales en convocatorias de formación docente, mediante condiciones preferenciales de acceso y financiación para docentes rurales, afrocolombianos y etnoeducadores (MEN, 2026a).

Frente al enfoque de género, el PEER incorporó el indicador A.G.13, orientado a formular e implementar una estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas tradicionalmente masculinizadas, particularmente en áreas STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas). El seguimiento al indicador evidencia una transición desde una etapa inicial de diseño conceptual (2017-2019) hacia la consolidación de instrumentos de política y mecanismos de implementación entre 2020 y 2025.

En una primera etapa, el MEN definió el alcance de las denominadas "disciplinas no tradicionales" para las mujeres rurales y formuló la estrategia con enfoque de trayectoria educativa completa, la cual recibió el aval de la Alta Instancia de Género en 2019. Paralelamente, se desarrollaron acciones de orientación vocacional para promover el ingreso de niñas y jóvenes a programas STEM mediante la estrategia Buscando Carrera, así como campamentos y espacios de acercamiento a áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.

A partir de 2020, la estrategia comenzó a incorporar acciones dirigidas no solo al acceso, sino también a la permanencia de las mujeres en la educación superior. En este periodo se consolidaron los lineamientos para la prevención y atención de violencias basadas en género en las IES, se implementaron programas de mentorías para estudiantes y se fortalecieron las estrategias de orientación socio ocupacional con enfoque de género. Uno de los principales resultados reportados corresponde al Programa Generación E, mediante el cual, con corte a 2021, 135 024 mujeres habían accedido a educación superior, de las cuales 27 824 provenían de zonas rurales, 27 887 de municipios PDET y 13 570 cursaban programas STEM,

Entre 2022 y 2026, la estrategia avanzó hacia su institucionalización mediante la creación de la herramienta de orientación socio ocupacional CAPTA y el fortalecimiento de los protocolos institucionales para la prevención y atención de violencias basadas en género en las IES. Sobre esto, la Resolución 14466 de 2022, desde la cual se impulsó la implementación de protocolos en 276 IES para 2023, fue derogada por la Resolución 020310 de 2026, que actualizó las directrices para la prevención, detección, atención y sanción de violencias basadas en género y acoso sexual, para ampliar su ámbito de aplicación a las instituciones de educación para el trabajo. De manera complementaria, se implementa el PTIES, el cual prioriza municipios rurales, rurales dispersos y PDET, que proyectan una participación mayoritaria de mujeres e incorporan acciones específicas para incentivar su ingreso a programas STEM.

Finalmente, un avance relevante en materia de seguimiento al enfoque de género corresponde al proceso de actualización del PMI, en el cual se incluyó un indicador A.G.23.N "Mujeres campesinas y en sus diversidades de las zonas rurales matriculadas en formación técnica, tecnológica y universitaria". Este indicador busca medir el acceso de mujeres provenientes de municipios rurales y rurales dispersos a programas de educación técnica, tecnológica y universitaria, con el propósito de fortalecer el seguimiento a las acciones orientadas a promover su ingreso a la educación superior y ampliar sus oportunidades de movilidad social. La incorporación de este indicador constituye un avance importante, en la medida en que permitirá contar con información específica sobre una población que hasta ahora no era objeto de medición dentro del PEER (MEN, 2026a).

3.3. Conclusiones

La implementación del PEER muestra avances en la ampliación y diversificación de la oferta educativa rural y una evolución hacia estrategias orientadas a acompañar trayectorias educativas completas, desde la primera infancia hasta la educación superior. En educación inicial, entre 2022 y 2025, la oferta pasó de 637 sedes en 40 municipios a 5270 sedes en 648 municipios, mientras que, en materia de infraestructura, el MEN reporta 6528 sedes rurales construidas o mejoradas entre 2022 y 2026, de las cuales 3518 corresponden a municipios PDET. Estos resultados, junto con la política de gratuidad y el desarrollo de estrategias como SIMES, PIC y PTIES evidencian un fortalecimiento de la oferta y de los mecanismos institucionales para favorecer el acceso y la continuidad de las trayectorias educativas. Sin embargo, a 10 años de la firma del AFP, persisten brechas importantes en alfabetización, permanencia en secundaria y media y tránsito hacia la educación superior, por lo que la ampliación de la oferta debe traducirse de manera más consistente en resultados de acceso, permanencia y culminación de las trayectorias educativas rurales.

En materia de trayectorias educativas, uno de los avances más relevantes se observa en el tránsito hacia la educación superior. La TTI a la educación superior en el ámbito nacional aumentó de 42,4 % en 2017 a 47,9 % en 2025 (5,5 puntos porcentuales), el valor más alto registrado en la serie entre 2017 y 2024, la TTI en las subregiones PDET aumentó de 26,5 % a 34,2 %, esto significa que, mientras en 2017 aproximadamente 27 de cada 100 jóvenes egresados de la educación media ingresaban de manera inmediata a la educación superior, para 2024, esta cifra ascendió a 34 de cada 100. Este comportamiento, junto con la implementación de estrategias como los PIC, SIMES y PTIES y la ampliación territorial de la educación superior, evidencia una evolución favorable hacia políticas que no se concentran únicamente en la cobertura, sino también en facilitar la continuidad de las trayectorias educativas. El desafío principal consiste en consolidar esta tendencia; para 2025 persiste una brecha importante entre la TTI urbana (51,5 %) y rural (31,9 %).

Los avances alcanzados convergen con desafíos que requieren profundizar la implementación del Plan. La tasa de analfabetismo rural disminuyó frente a los primeros años de implementación del AFP, pero su persistencia por encima del 10 % desde 2022 evidencia que las acciones desarrolladas todavía no han logrado consolidar una reducción sostenida del rezago. Esto exige fortalecer la focalización territorial de la alfabetización y la educación de jóvenes y adultos, así como evaluar los resultados de las estrategias implementada. Asimismo, las inversiones en infraestructura y dotación requieren una mayor articulación con servicios públicos, conectividad y transporte escolar para traducirse plenamente en mejores condiciones de acceso y permanencia.

Finalmente, se identifican avances relevantes en la incorporación del enfoque étnico, particularmente con la reglamentación del SEIP, el desarrollo de instrumentos para fortalecer universidades propias e interculturales y los acuerdos alcanzados para incorporar el enfoque étnico en el PEER. No obstante, el principal desafío consiste ahora en traducir estos desarrollos normativos en acciones efectivas que respondan a las necesidades educativas de los pueblos étnicos en los territorios. Esto adquiere especial relevancia al considerar que los indicadores del PEER todavía ofrecen capacidades limitadas para establecer los resultados diferenciados de estas acciones sobre pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En materia de género se observa una evolución progresiva de las acciones dirigidas a las mujeres rurales, desde la promoción de su acceso a disciplinas tradicionalmente masculinizadas hacia medidas que incorporan la permanencia, la orientación socioocupacional, la prevención de violencias basadas en género y su participación en estrategias de tránsito a la educación superior. No obstante, la información disponible permite identificar principalmente las acciones implementadas, pero todavía resulta insuficiente para establecer en qué medida estas han contribuido a reducir las brechas de acceso, permanencia y formación profesional que enfrentan las mujeres rurales.

3.4. Recomendaciones

Al Ministerio de Educación Nacional: mantener, fortalecer y garantizar la financiación de las estrategias orientadas a la permanencia y consolidación de trayectorias educativas completas de la población rural, desde la educación básica y media hasta la educación superior. En particular, dar continuidad a los SIMES, PTIES y Planes Integrales de Cobertura, así como a las estrategias de permanencia en secundaria y media, para priorizar municipios rurales y subregiones PDET con mayores brechas de acceso, permanencia y tránsito entre niveles educativos.

Impulsar la estrategia de alfabetización rural y ampliar la cobertura del CLEI, para priorizar los municipios y territorios con mayores niveles de analfabetismo y fortalecer las estrategias de búsqueda activa, vinculación y permanencia de jóvenes y personas adultas. Asimismo, se hace necesario evaluar los resultados de las acciones implementadas para orientar su focalización, pese a la reducción observada frente a los primeros años de implementación del AFP, la tasa de analfabetismo rural se ha mantenido por encima del 10 % durante los últimos años.

Al Ministerio de Educación Nacional, al Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a las entidades que integran el Subsistema 4 del Sistema Nacional de Reforma Agraria: articular las gestiones e inversiones en infraestructura y dotación educativa rural con las intervenciones necesarias para garantizar servicios públicos, conectividad y accesibilidad territorial, que incluyen agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica, conectividad digital, transporte escolar. Esta articulación deberá fortalecerse en el marco de los mecanismos de coordinación del subsistema 4 del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, de manera que las inversiones realizadas en sedes educativas puedan ser efectivamente utilizadas y contribuyan a mejorar las condiciones de acceso, permanencia y calidad educativa.

Al Ministerio de Educación Nacional, al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), a la Unidad para las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación: priorizar y culminar el proceso de reglamentación de la Ley 2156 de 2021, que establece la exención del pago del examen Saber 11 para las víctimas del conflicto armado, al considerar que han transcurrido cerca de 5 años sin que se haga efectiva esta medida. Asimismo, establecer mecanismos de identificación de beneficiarios y seguimiento a su aplicación, particularmente en municipios PDET y territorios rurales afectados por el conflicto.

Al Ministerio de Educación Nacional y al Congreso de la República: adoptar las medidas jurídicas, institucionales, presupuestales y académicas necesarias para garantizar la puesta en funcionamiento de la Universidad Nacional del Catatumbo y la utilización efectiva de la infraestructura construida en El Tarra. Para ello, impulsar el trámite de la iniciativa legislativa requerida para su creación y preservar los avances alcanzados en materia de infraestructura, estudios de factibilidad, estructuración institucional y definición de una oferta académica pertinente para el territorio, para evitar que la inversión pública realizada y el proceso adelantado con las comunidades pierdan continuidad.

Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Educación Nacional: incorporar, en los instrumentos de seguimiento del PEER, un indicador específico con enfoque de género que permita medir los avances en el acceso, permanencia y culminación de las trayectorias educativas de las mujeres campesinas y rurales, particularmente en los municipios PDET.

Al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (IANPE): definir una hoja de ruta para la implementación de los 13 acuerdos alcanzados en el proceso de incorporación del enfoque étnico al PEER, que contemple responsables institucionales, cronogramas, recursos y mecanismos de seguimiento concertados.



4. El derecho a la alimentación adecuada de las personas y comunidades rurales: Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (PNRGPDA)

4.1. Estado de implementación y principales problemas identificados

El PNRGPDA parte de una comprensión amplia del derecho a la alimentación, que no se limita al acceso biológico a los alimentos, sino que involucra dimensiones sociales, culturales, económicas y territoriales asociadas a los procesos alimentarios. Para ello, el Plan adopta como dimensiones constitutivas del derecho a la alimentación la disponibilidad, accesibilidad[35] y adecuación[36], que incorporan como elementos transversales la sostenibilidad[37] la estabilidad[38] y la participación social (CISAN, 2021).

En relación con la disponibilidad, el PNRGPDA identifica limitaciones para garantizar este componente, entre ellas la escasa promoción de prácticas agrícolas sostenibles y sistemas agroecológicos de producción. Esta situación resulta particularmente relevante si se considera el papel central que desempeña la agricultura campesina, familiar y comunitaria en el abastecimiento alimentario del país. Según información publicada por la UPRA (2024), la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria ha tenido históricamente un peso determinante en el sector agropecuario y, de acuerdo con las estimaciones divulgadas por esa entidad, aporta cerca del 70 % de los alimentos que se consumen en Colombia. Sin embargo, la insuficiente atención institucional y las persistentes deficiencias en el acceso a bienes públicos rurales han limitado el fortalecimiento y la capacidad de la agricultura campesina y familiar, pese a su relevancia para la garantía del derecho humano a la alimentación.

[35] Hace referencia a que se garantice el acceso físico y económico a los alimentos (CISAN, 2021).

[36] Hace referencia a que la alimentación debe satisfacer las necesidades alimentarias de cada persona, teniendo en cuenta su edad, sus condiciones de vida, su salud, diferencias étnicas, ocupación, género y su contexto sociocultural (CISAN, 2021).

[37] Se define como la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras, esto implica que deben garantizarse las condiciones naturales y sociales para la reproducción de los procesos alimentarios (CISAN, 2021).

[38] En cuanto a la estabilidad, refiere la necesidad de que las sociedades garanticen la oferta de alimentos; esto implica que la disponibilidad de alimentos debe ser estable en el tiempo y en cada lugar de un territorio, para superar barreras de distancia, de acceso geoGráfica, físico, entre otros (CISAN, 2021).

Frente a la accesibilidad económica, la cual supone que los costos asociados a una alimentación adecuada no deben comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas de los hogares, el Plan identifica que una de las principales barreras para la garantía del derecho a la alimentación en las zonas rurales corresponde a los bajos niveles de ingreso y a las altas tasas de pobreza que limitan la capacidad de compra de alimentos de las familias rurales. Al respecto, las mediciones de superación de situación de vulnerabilidad en el DHA de la población desplazada indican que un 52 % de las víctimas a en el territorio nacional no accede a ingresos para una alimentación suficiente, ni participan en programas de alimentación, mientras que la brecha es de 58 % para pueblos indígenas y 63 % para pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero (UARIV, s.f).

Como lo señaló en su momento la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN, 2015), la inseguridad alimentaria afectó a más de uno de cada dos hogares en el país. Los resultados desagregados mostraron niveles de inseguridad leve en un 31,9 %; inseguridad moderada 13,8 %[39]; e inseguridad severa en 8,5 %. Asimismo, ocho de cada diez hogares indígenas se encontraban en situación de inseguridad alimentaria[40], mientras que los niveles de inseguridad alimentaria severa en hogares indígenas y afrocolombianos superaban el promedio nacional.

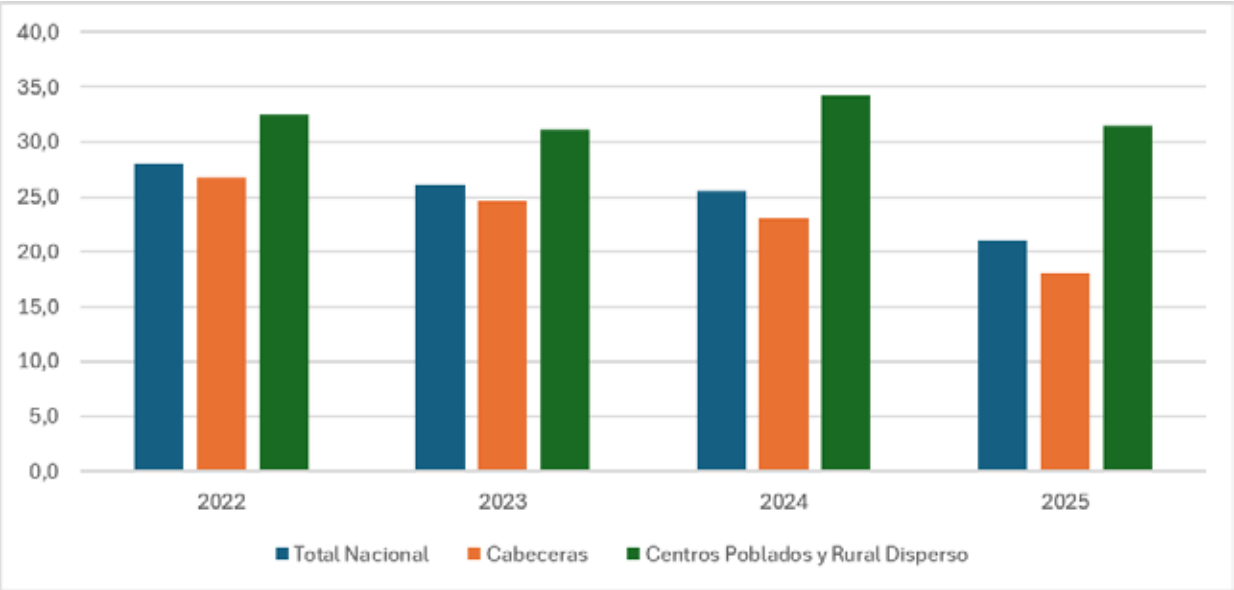
Ahora bien, para analizar la evolución reciente de la inseguridad alimentaria es necesario tener en cuenta que la última ENSIN disponible corresponde a 2015, mientras que la medición mediante la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) cuenta con una serie comparable para Colombia a partir de 2022. Debido a sus diferencias metodológicas, ambas mediciones no permiten construir una serie continua para todo el periodo de implementación del AFP; sin embargo, la FIES permite analizar la evolución de la inseguridad alimentaria moderada o grave entre 2022 y 2025.

Como se observa en la gráfica 16, entre 2022 – 2025 hubo una reducción importante de la inseguridad alimentaria en el territorio nacional, al pasar de 28,1 % en 2022 a 21,1 % en 2025, equivalente a siete puntos porcentuales. No obstante, esta mejoría presenta marcadas diferencias territoriales. En las cabeceras, la prevalencia disminuyó de 26,8 % a 18,1 %, una reducción de 8,7 pp, mientras que en centros poblados y rural disperso pasó de 32,5 % a 31,4 %, apenas 1,1 pp, e incluso alcanzó 34,2 % en 2024. Como resultado, la brecha urbano-rural aumentó de 5,7 pp en 2022 a 13,3 en 2025. Así, aunque la tendencia nacional evidencia un avance significativo en la reducción de la inseguridad alimentaria, este progreso se ha concentrado principalmente en las cabeceras y todavía no se refleja con la misma intensidad en la población rural.

[39] Según la ENSIN (2015), la inseguridad alimentaria por falta de recursos se clasifica en tres niveles: la leve, caracterizada por la preocupación e incertidumbre ante el acceso a la comida y el sacrificio de la calidad o variedad de la dieta; la moderada, donde se reduce directamente la cantidad de alimentos consumidos y el tamaño de las porciones; y la severa, en la cual tanto adultos como menores experimentan hambre física debido a la disminución drástica del consumo o el pasar días enteros sin comer.

[40] De acuerdo con el DANE (2025b) es un proceso que inicia con la preocupación de los individuos u hogares sobre la capacidad de conseguir alimentos suficientes. Si la inseguridad alimentaria se agudiza, el paso siguiente por parte de los individuos u hogares consiste en realizar cambios en la dieta, disminuyendo la calidad y variedad de los alimentos. En etapas más avanzadas de la inseguridad alimentaria, la respuesta consiste en reducir la cantidad de alimentos consumidos por los hogares o individuos.

Gráfica 16. Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave (2022 – 2025)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Escala FIES – DANE (2025b)

También se observan avances desde el enfoque de género. Entre 2022 y 2025, la inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares con jefatura femenina disminuyó 13,2 pp., al pasar de 36,3 % a 23,1 %. Pese a esta reducción, en 2025 continuó siendo superior a la registrada en los hogares con jefatura masculina (19,4 %). Las brechas también se mantienen al revisar el enfoque diferencial. En 2025, la inseguridad alimentaria moderada o grave alcanzó el 45,6 % de los hogares con jefatura indígena y el 33,9 % de aquellos con jefatura negra, afrocolombiana, raizal o palenquera, frente al 18,9 % de los hogares cuya jefatura no se autor reconoce en ningún grupo étnico-racial. Aunque frente a 2024 se registró una reducción de 5,4 pp. en los hogares con jefatura negra, afrocolombiana, raizal o palenquera, la disminución entre los hogares con jefatura indígena fue de apenas 0,6 pp. Asimismo, los hogares cuyas jefaturas se identifican como campesinas registraron una prevalencia del 30,6 %, frente al 17,3 % entre quienes no se identifican como campesinos (DANE, 2025b).

En cuanto a la adecuación, el Plan señala que la alimentación debe responder a las necesidades nutricionales, sociales y culturales de cada población, para garantizar que los alimentos sean pertinentes y culturalmente aceptados. Desde esta dimensión, el PNRGPDA reconoce que las problemáticas asociadas al acceso y uso de la tierra, los medios y tecnologías de producción, las relaciones productivas, las condiciones de empleo y los sistemas de manejo de recursos naturales se encuentran estrechamente vinculadas con la garantía del derecho a la alimentación (CISAN, 2021). En este sentido, como plantea Machado (2018), la tierra constituye “el recurso vital para la familia campesina, su modo de vida, su existencia y pertenencia a una comunidad” y es además el principal medio para garantizar el derecho a la alimentación de la población rural.

Sobre esto, el Plan identifica mayores limitantes en los procesos de producción y comercialización de alimentos provenientes de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Sobre este aspecto,

la Misión para la Transformación del Campo Colombiano [41](DNP, 2015) señaló como principales obstáculos para la comercialización agropecuaria la ausencia de institucionalidad adecuada, las deficiencias en infraestructura, la falta de estándares y buenas prácticas, la concentración de mercados y la limitada disponibilidad de información. Estas limitaciones se relacionan con déficits históricos en vías terciarias, redes eléctricas, sistemas de acueducto y alcantarillado, conectividad TIC, adecuación de tierras e infraestructura para la comercialización, que afectan las condiciones de producción y el acceso y abastecimiento de alimentos en las zonas rurales.

En particular, el Plan destaca la importancia de las plazas de mercado, galerías y mercados campesinos para el abastecimiento, el fortalecimiento de las economías locales y la preservación de prácticas alimentarias tradicionales, aunque advierte la ausencia de un diagnóstico actualizado sobre las condiciones de esta infraestructura en las zonas rurales. Asimismo, identifica la excesiva intermediación en las cadenas agrícolas como una barrera para las economías campesinas, familiares y comunitarias, particularmente cuando la concentración de intermediarios y las prácticas especulativas afectan los precios y reducen los ingresos de los productores rurales (CISAN, 2021).

Frente a las problemáticas identificadas, el PNRGPDA plantea una estrategia intersectorial orientada a fortalecer la garantía progresiva del derecho a la alimentación, ampliar las capacidades de las familias rurales para acceder a una alimentación sana y culturalmente apropiada y mejorar las condiciones de producción y comercialización de las economías campesinas, familiares, comunitarias y étnicas, mediante prácticas agroecológicas, infraestructura y fortalecimiento de mercados locales y regionales.

Desde su formulación, el Plan incorporó las prioridades construidas participativamente en los territorios PDET, que tomaron como referencia las 1782 iniciativas del Pilar 7 sobre garantía progresiva del derecho a la alimentación. Estas se articulan alrededor del fortalecimiento institucional, el acceso y atención integral en alimentación y nutrición y la comercialización de alimentos, así como de acciones de adecuación de tierras y acceso a activos e infraestructura productiva que se complementan con otros PNRRI entre ellos el de formalización de la propiedad rural, riego y drenaje, apoyo a la economía campesina, familiar y comunitaria y promoción de la comercialización. Esta articulación evidencia la correspondencia entre las prioridades territoriales identificadas en los PDET y la estructura de intervención del PNRGPDA.

A partir de este esquema se presentan los principales elementos de monitoreo y seguimiento de tres de los cuatro componentes del plan que responden a la focalización de los indicadores indicada anteriormente en el presente documento.

Fortalecimiento del sistema de garantía progresiva del derecho a la alimentación

El PNRGPDA identificó como uno de los principales obstáculos para la garantía del derecho a la alimentación la débil articulación entre niveles de gobierno, instrumentos de planeación y entidades

[41] La Misión para la Transformación del Campo Colombiano, liderada por el DNP fue una iniciativa del desarrollada entre 2014 y 2015 para formular lineamientos de política pública dirigidos a la transformación del campo colombiano. En su estructura institucional participaron el DNP, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Prosperidad Social, junto con un Consejo Directivo integrado por expertos en desarrollo rural, economía y política agropecuaria. La Misión elaboró un diagnóstico integral de las principales brechas sociales, productivas, territoriales e institucionales de la ruralidad y formuló estrategias para orientar la política y la inversión pública de largo plazo (DNP, 2015).

competentes. En respuesta a esta problemática, el fortalecimiento institucional del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SGPDA) constituye uno de los componentes priorizados por el Plan y por las iniciativas PDET, orientado a mejorar la coordinación institucional y ampliar los mecanismos de participación y control social.

De las iniciativas PDET asociadas a este componente, 219 están relacionadas con el fortalecimiento institucional del SGPDA: 150 se orientan al desarrollo de su política pública y 69 a la creación o fortalecimiento de comités y veedurías territoriales. Con corte a junio de 2025, de estas, 147 cuentan con Ruta de Implementación Activa (RIA) y 72 aún no. Durante el periodo de implementación, los principales avances del componente se han concentrado en la consolidación del marco normativo e institucional del DHA, cuyos principales desarrollos se sintetizan a continuación.

Tabla 4. Principales avances normativos para la implementación del PNRGPDA (2019–2025)

Instrumento	Principales avances para la implementación del Plan de Alimentación
Ley 1990 de 2019	Promueve la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos para fortalecer la seguridad alimentaria.
Ley 2046 de 2020	Promueve las compras públicas locales de alimentos y establece que al menos el 30 % del valor de los recursos para la compra de alimentos se destinen a adquisiciones que provengan de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC), y crea la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales.
Resolución 213 de 2022 (CISAN)	Por la cual se adopta el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.
Ley 2294 de 2023	Artículo 216 dispuso la creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. Artículo 32 que modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y crea las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como determinantes de ordenamiento territorial.
Decreto 684 de 2024	Reglamenta el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. Crea la CIDHA y el ODAN, reemplaza la CISAN y fortalece la gobernanza del derecho humano a la alimentación mediante un enfoque de derechos.
Decreto 780 de 2024	Reglamenta la constitución y reconocimiento de los TECAM como una forma de organización y territorialidad campesina que propende por la permanencia del campesinado en sus territorios, la conservación de los bienes comunes y la soberanía alimentaria.
Resolución 331 de 2024	Adopta la Política Pública Nacional de Agroecología, orientada al fortalecimiento de sistemas agroalimentarios sostenibles mediante la articulación de conocimientos tradicionales y científicos, con énfasis en la soberanía alimentaria.
Acto legislativo 01 de 2025	Reconoce de manera explícita el derecho humano a la alimentación adecuada de todas las personas y establece además el deber de garantizarlo progresivamente, con un enfoque intercultural y territorial. Se debe proteger a la población contra el hambre y las distintas formas de malnutrición.

Uno de los grandes avances en este componente corresponde al reconocimiento del DHA a nivel constitucional mediante el Acto Legislativo 01 de 2025, a través del cual se modificó el artículo 65 de la Constitución Política. Antes de esta reforma, la Constitución únicamente reconocía de manera específica el derecho a la alimentación de mujeres embarazadas (artículo 43), niños y niñas (artículo 44) y personas adultas mayores en situación de calle (artículo 46) (FAO, 2025).

Con esta modificación constitucional, el Estado colombiano reconoce de manera explícita el derecho

humano a la alimentación adecuada de todas las personas y establece además el deber de garantizarlo progresivamente "con un enfoque intercultural y territorial" y de proteger a la población contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Asimismo, la reforma incorpora obligaciones estatales relacionadas con la promoción de la soberanía y la seguridad alimentaria, la reducción de la pérdida de alimentos y la protección especial de la producción agroalimentaria (FAO, 2025).

Este reconocimiento representa un avance significativo en la consolidación del DHA como un derecho autónomo y exigible, así como en el fortalecimiento del marco normativo que sustenta las obligaciones estatales en esta materia.

En línea con esto es relevante mencionar que el PND "Colombia, potencia mundial de la vida" (Ley 2294 de 2023) en su artículo 216 dispuso la creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA). La reglamentación de este sistema se dio a través de la expedición del Decreto 684 de 2024, que reglamentó el SNGPDA (CINEP, 2024). Este decreto señala que el SNGPDA es el mecanismo de articulación, coordinación y gestión entre los actores que intervienen en las acciones para la garantía progresiva del derecho a la alimentación en todas sus escalas, también que coordinará el Programa Hambre Cero y los procesos de formulación e implementación participativa de la política pública para la lucha contra el hambre.

El decreto conforma tres instancias para la implementación y seguimiento del SNGPDA. La primera corresponde a la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación (CIDHA) que reemplaza a la anterior Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) y amplía su composición (con voz, pero sin voto). Relevante, en tanto el propio diagnóstico del Plan identificó como una de las principales problemáticas la ausencia de participación de la sociedad civil en los espacios de coordinación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en el ámbito nacional, departamental y municipal. Hasta entonces, estos escenarios estaban conformados exclusivamente por entidades gubernamentales y sus marcos normativos no contemplaban mecanismos de participación directa para comunidades y organizaciones sociales. Esta limitación resultaba particularmente problemática al considerar que los sistemas alimentarios involucran no solo a actores institucionales, sino también a comunidades rurales, organizaciones campesinas, pueblos étnicos, mujeres, familias y actores privados vinculados a la producción, distribución y comercialización de alimentos.

En mayo de 2026 se llevaron a cabo dos hitos importantes para la puesta en marcha de esta nueva arquitectura institucional. Por un lado, se desarrolló el espacio de creación y concertación de la Mesa de la Sociedad Civil de la CIDHA, en el cual se definieron aspectos relacionados con su reglamento interno y los mecanismos de interlocución con el Comité Técnico y el Comité Directivo de la Comisión. Por otro lado, se realizó la primera sesión del Comité Directivo de la CIDHA para la vigencia 2026, en la que se aprobó la participación permanente de la Defensoría del Pueblo, con voz, pero sin voto, en el Comité Directivo y en el Comité Técnico.

No obstante, durante el proceso de conformación de la Mesa de la Sociedad Civil esta Defensoría identificó importantes desafíos para su consolidación como un mecanismo efectivo de participación. En particular, los representantes de la sociedad civil manifestaron que el diseño establecido en el Decreto 684 de 2024 limita significativamente su capacidad de incidencia, al otorgarles un rol principalmente consultivo y sin facultades de decisión sobre asuntos sustanciales relacionados con la garantía del derecho a la alimentación. En este sentido, diversas organizaciones señalaron que los espacios de participación se orientan principalmente a la validación o socialización de decisiones

previamente definidas por la institucionalidad, al reducir las posibilidades de deliberación y construcción conjunta de las políticas públicas.

Estas preocupaciones coinciden con lo advertido por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2025), que ha señalado que el actual esquema de gobernanza no incorpora de manera suficiente la diversidad de sectores sociales involucrados en los sistemas alimentarios y restringe su capacidad de incidencia al excluirlos de los procesos de votación y toma de decisiones. Asimismo, durante las sesiones se plantearon inquietudes relacionadas con el reconocimiento de las garantías de participación reforzada del campesinado establecidas en el Acto Legislativo 01 de 2023 y el Decreto 1004 de 2024 que reglamenta el funcionamiento de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos.

Adicionalmente, se evidenciaron dificultades para garantizar la participación efectiva de algunos sectores étnicos. En particular, no fue posible contar con la presencia de los delegados de los pueblos indígenas y del pueblo rom durante el primer espacio de concertación. Según lo informado por el Ministerio de Igualdad, esta situación obedeció tanto a dificultades internas para la designación de representantes como a cuestionamientos de estos sectores frente a un mecanismo que no les reconoce capacidad decisoria. Esta situación pone de presente que, aunque la creación de la Mesa de la Sociedad Civil constituye un avance importante en materia de participación, persisten retos significativos para garantizar una representación amplia, efectiva e incidente de los distintos sectores sociales en la gobernanza del derecho humano a la alimentación.

La segunda instancia creada por el Decreto 684 de 2024 corresponde a los comités departamentales, municipales y distritales de alimentación, concebidos como espacios de articulación territorial para la implementación y seguimiento de las políticas relacionadas con el derecho humano a la alimentación. En el marco del PNRGPDA, este componente es monitoreado a través de los indicadores A.108[42], A.108P[43] y PNS 7.1[44] a cargo del Ministerio de la igualdad y equidad, los cuales miden la existencia y vigencia de planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y su proceso de transición hacia un enfoque de derecho humano a la alimentación (DHA).

Sobre el avance de estos indicadores el Ministerio de Igualdad y Equidad (2026) señaló que la unidad de medida de estos indicadores corresponde a entidades territoriales y planes departamentales de seguridad alimentaria y nutricional, por lo que la información no se encuentra estructurada a partir de variables poblacionales individuales.

Con corte a diciembre de 2025, el indicador A.108 registra un avance del 90,1 %, equivalente a 30 de las 33 entidades territoriales departamentales con planes SAN-DHA existentes o vigentes. De estas, veinte[45] cuentan con planes vigentes adoptados mediante acto administrativo, dos[46] tienen planes

[42] Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados o reformulados.

[43] Porcentaje de municipios PDET con planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados o reformulados.

[44] Porcentaje de territorios con plan de seguridad alimentaria y nutricional elaborado y/o actualizado.

[45] Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Caquetá, Cundinamarca, Guainía, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Risaralda, San Andrés, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Vichada.

[46] Caldas y Chocó.

formulados pendientes de adopción formal, ocho[47] se encuentran en proceso de reformulación y tres[48] mantienen planes no vigentes, aunque continúan siendo vinculantes mientras se actualizan.

Con respecto al indicador A.108P, el Ministerio de Igualdad y Equidad (2026) informó que, con corte a diciembre de 2025, el avance del indicador alcanzó el 89,47 %, correspondiente a 17 departamentos con municipios PDET que cuentan con planes SAN-DHA existentes y vigentes. Once[49] departamentos con municipios PDET y acto administrativo vigente, un[50] departamento con municipios PDET y planes sin acto administrativo, cinco entidades territoriales departamentales con municipios PDET y planes en reformulación y dos[51] departamentos con municipios PDET y planes no vigentes pero vinculantes.

El Ministerio de Igualdad y Equidad (2026) destaca que uno de los principales avances de este componente ha sido el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para reorientar los instrumentos de planificación desde un enfoque tradicional de seguridad alimentaria y nutricional hacia un enfoque basado en el derecho humano a la alimentación. Para ello, durante las vigencias 2024 y 2025 se desarrollaron acciones de fortalecimiento institucional y de capacidades dirigidas a entidades territoriales y comités SAN-DHA, que incluyen procesos de asistencia técnica, encuentros nacionales de coordinación y espacios de formación sobre gobernanza alimentaria, participación ciudadana y funcionamiento del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

Entre las acciones reportadas se encuentran la ejecución de convenios interadministrativos entre el ICBF y la Universidad Nacional de Colombia, orientados al fortalecimiento de los comités territoriales y a la implementación de líneas de acción del PNRGPDA en departamentos y municipios priorizados[52], así como la realización de encuentros nacionales y jornadas de fortalecimiento técnico que convocaron a representantes de entidades territoriales, instancias SAN-DHA y actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Ministerio de Igualdad y Equidad, 2026).

Parte de los desafíos que se identifican desde la Defensoría del pueblo tienen que ver con que los avances reportados se concentran principalmente en aspectos relacionados con la gestión institucional, la formulación o actualización de instrumentos de planeación y el fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales. Aunque estos elementos son importantes para la consolidación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, la información disponible no permite establecer con suficiente claridad en qué medida estos procesos están fortaleciendo efectivamente la gobernanza alimentaria en los territorios.

En particular persisten interrogantes sobre el contenido de los planes SAN-DHA formulados o actualizados, las prioridades que incorporan, los mecanismos de participación de las comunidades en su construcción e implementación y los resultados concretos que han generado en materia de garantía

[47] Cauca, Cesar, Córdoba, Boyacá, Guaviare, Norte de Santander, Quindío y Vaupés.

[48] Casanare, Huila y Putumayo.

[49] Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

[50] Chocó

[51] Huila y Putumayo.

[52] Sucre, Tolima, Amazonas y Santander. Se desarrollaron acciones específicas en municipios priorizados de Sucre (Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Tolú Viejo) y Tolima (Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco).

del derecho a la alimentación. Asimismo, la información reportada no permite identificar con precisión cómo están funcionando los comités departamentales, municipales y distritales SAN-DHA, cuáles son las decisiones adoptadas en estos espacios, ni de qué manera están contribuyendo a mejorar la articulación institucional y la respuesta territorial frente a las problemáticas alimentarias.

Capacidades y oportunidades de las familias rurales para acceder a una alimentación sana y culturalmente apropiada

En relación con el acceso a los alimentos, las iniciativas PDET contemplan acciones orientadas a fortalecer la producción alimentaria local mediante la implementación de huertas familiares, chagras, granjas integrales y proyectos comunitarios de producción, acompañados de asistencia técnica, acceso a insumos y recuperación de semillas nativas. En total, este componente del Pilar 7 tiene 848 iniciativas de las cuales 645 tienen RIA y 203 no cuentan con RIA, de acuerdo con lo reportado por la ART con corte a mayo de 2026.

Uno de los avances en este componente corresponde a la incorporación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) como determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía, a través del artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Esta figura busca fortalecer la gestión del territorio para los usos agropecuarios mediante procesos de planificación, organización y regulación del suelo rural orientados a garantizar la producción sostenible de alimentos y, en consecuencia, contribuir a la realización progresiva del derecho humano a la alimentación.

De acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), las APPA corresponden a áreas ubicadas dentro de la frontera agrícola nacional que, por su importancia estratégica para la producción de alimentos, deben mantenerse en el tiempo bajo usos compatibles con esta finalidad. De acuerdo con el marco normativo vigente, estas áreas hacen parte de los territorios de especial interés para la protección del derecho humano a la alimentación y, en desarrollo del artículo 65 de la Constitución Política, gozan de especial protección por parte del Estado. Su declaratoria es competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico de la UPRA.

Entre sus principales objetivos se encuentran la protección de los suelos con mayor aptitud agropecuaria y de aquellos asociados a la agricultura campesina, familiar y comunitaria; la promoción del uso eficiente del suelo rural y de los recursos hídricos; el fortalecimiento de la disponibilidad permanente de alimentos adecuados y culturalmente aceptados; la articulación entre los instrumentos de ordenamiento territorial y de ordenamiento productivo; y la promoción del desarrollo rural como elemento fundamental para la garantía del derecho humano a la alimentación.

De acuerdo con la UPRA (2026), con corte a junio de 2026 se habían declarado APPA en cinco departamentos y 56 municipios del país, que abarcaron un total de 912 137 hectáreas. Antioquia concentra 102 802 hectáreas distribuidas en diecinueve municipios; La Guajira, 79 782 hectáreas en ocho municipios; Tolima, 48 494 hectáreas en ocho municipios, Cundinamarca, 14 025 hectáreas en cuatro municipios y Córdoba 667 034 hectáreas en diecisiete municipios. Estos avances reflejan los primeros esfuerzos institucionales por incorporar la protección de los suelos destinados a la producción de alimentos dentro de las decisiones de ordenamiento territorial, para reconocer su importancia estratégica para la soberanía alimentaria y la garantía del derecho humano a la alimentación.

Sin embargo, la incorporación de las APPA[53] como determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía (Art. 32, Ley 2294 de 2023), es actualmente objeto de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional (Exp. D-16118). La controversia se concentra en la posible afectación del principio de autonomía territorial, bajo el argumento de que la facultad atribuida al MADR para declarar estas áreas puede incidir directamente en la definición de los usos del suelo, competencia constitucional de los municipios y concejos municipales, sin garantizar mecanismos suficientes de coordinación y concertación con las entidades territoriales[54]. 0381 de 2026, que reglamenta la gestión de información y los parámetros de coordinación interinstitucional para la expedición de determinantes de ordenamiento territorial, constituye un desarrollo normativo relevante para el análisis de las relaciones entre las autoridades nacionales y territoriales. No obstante, su expedición no resuelve por sí misma los cuestionamientos sobre la constitucionalidad de las APPA. En este sentido, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) ha solicitado la inexequibilidad de la disposición y la Procuraduría General de la Nación también conceptuó a favor de su declaratoria de inexequibilidad, al considerar desproporcionada la afectación de la autonomía territorial. A la fecha de cierre de este informe, la Corte Constitucional no se ha pronunciado de fondo sobre la constitucionalidad de esta figura. Otro avance relevante en este componente corresponde a la reglamentación del Programa Hambre Cero (PHC) mediante el Decreto 684 de 2024. Este programa, coordinado por el Ministerio de Igualdad y Equidad, tiene como propósito articular la respuesta institucional frente al hambre y contribuir a la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada, mediante acciones sostenibles y culturalmente pertinentes dirigidas especialmente a poblaciones en situación de vulnerabilidad y territorios históricamente excluidos.

El Programa se estructura en cinco líneas de acción orientadas a la transferencia de recursos para la seguridad alimentaria, la provisión directa de alimentos, el fortalecimiento de sistemas productivos locales, el fortalecimiento de sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos y el apoyo a procesos organizativos comunitarios. Asimismo, contempla mecanismos de articulación con otras estrategias nacionales relacionadas con la nutrición, la alimentación escolar, el acceso al agua y la recuperación nutricional de poblaciones vulnerables.

De acuerdo con el Ministerio de Igualdad y Equidad (2026), el Programa se encuentra actualmente en fase de implementación a través de convenios suscritos con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), cuyas actividades iniciaron durante el primer trimestre de 2026. Según la información reportada, entre 2024 y noviembre de 2025 se caracterizaron 15 966 hogares y se entregaron 35 567 canastas alimentarias en Bolívar (2140), Chocó (2001), Norte de Santander (3000), Santander (146) y Vichada (8000). Estas cifras corresponden al número de canastas distribuidas y no necesariamente al de hogares beneficiarios, dado que un mismo hogar puede recibir más de una entrega.

[53] Con posterioridad a la fecha de corte del presente informe, el MADR anunció la derogatoria de actos administrativos relacionados con la declaratoria de APPA, en ocho municipios de La Guajira y cinco municipios de Cundinamarca. Si bien estas decisiones se presentan con posterioridad a la fecha corte de este informe, resulta pertinente señalar la necesidad de evaluar la continuidad y el alcance de este instrumento de protección de los suelos destinados a la producción de alimentos, particularmente frente a su contribución a la garantía progresiva del DHA y a los compromisos de la RRI.

[54] Regula el procedimiento para la gestión de información y los parámetros de coordinación entre entidades al expedir o modificar determinantes de ordenamiento territorial.

De esta cifra, se entregaron canastas de alimentos en los municipios PDET de Carmen de Bolívar, María La baja, San Juan Nepomuceno, Itsmina, Litoral del San Juan, Medio San Juan, Nóvita, Sipi, Teorama y Tibú. Diversos actores han planteado cuestionamientos frente al diseño y la implementación del PHC.

De manera complementaria, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) implementa desde 2024 la estrategia Hambre Cero, sustentada en el artículo 67 de la Ley 2294 de 2023 y orientada a mejorar el acceso físico y económico a los alimentos de hogares en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Esta estrategia contempla modalidades de atención mediante paquetes alimentarios, bonos canjeables y raciones preparadas, así como acciones de fortalecimiento de productores y comercializadores locales. De acuerdo con el Informe de Empalme del DPS (2026), mediante los convenios suscritos en 2024 y 2025 se proyectó beneficiar a 193 441 hogares en 128 municipios de 17 departamentos y Bogotá, con una inversión cercana a $92 045 millones. Asimismo, la entidad reportó que, con corte a junio de 2026, se habían entregado 205 997 canastas alimentarias, de las cuales 64 355 correspondían a esa vigencia (DPS, 2026).

De acuerdo con la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2025), si bien la expedición del Decreto 684 de 2024 representó un avance al reglamentar finalmente el PHC tras casi dos años de espera, su diseño concentra un amplio conjunto de responsabilidades en el Ministerio de Igualdad y Equidad y presenta limitaciones en materia de participación efectiva de los titulares de derechos dentro de las instancias de decisión. A estas limitaciones se suman los interrogantes sobre la continuidad institucional del programa, en el contexto del proceso de liquidación del Ministerio de Igualdad y Equidad. Al respecto, el artículo 35 del Decreto 626 de 2026 prevé el traslado de funciones al Ministerio del Interior y al DPS. Esta transición plantea la necesidad de garantizar una asignación clara de responsabilidades, así como la continuidad de las intervenciones y de los mecanismos de seguimiento del PHC.

Ahora bien, frente a la implementación, la Plataforma señala que los avances observados se han concentrado principalmente en aspectos de gestión institucional, mientras que la ejecución material de varias de las medidas previstas continúa siendo limitada. Esta observación resulta relevante a la luz de la información reportada por el Ministerio de Igualdad, que únicamente presenta resultados asociados a caracterización de hogares y entrega de canastas alimentarias para el periodo comprendido entre 2024 y 2025. La ausencia de información comparable para vigencias anteriores, así como de indicadores que permitan medir el alcance, cobertura y resultados de las acciones de provisión directa de alimentos a lo largo del tiempo, dificulta evaluar el avance real de este componente y determinar en qué medida las intervenciones desarrolladas están contribuyendo a reducir de manera sostenida las situaciones de hambre e inseguridad alimentaria en los territorios priorizados.

Finalmente, en materia de producción para el autoconsumo, el Departamento para Prosperidad Social (DPS) contribuye al PNRGPDA a través de los indicadores A.115 y A.115P del PMI,[55] biopreparados, rotación e intercalado de cultivos, manejo cultural de plagas y recuperación e intercambio de cono-

[55] Los indicadores A.115 y A.115P pertenecen al Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo de Paz de Colombia (Punto 1: Reforma Rural Integral) y miden el avance de los esquemas con prácticas agroecológicas implementados para la producción de alimentos de autoconsumo bajo el liderazgo de Prosperidad Social; el primero evalúa el cumplimiento de la meta global proyectada a 2031, mientras que el segundo (A.115P) rastrea la misma estrategia focalizada exclusivamente en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con una meta intermedia a 2026.

cimientos y productos locales. Su implementación se ha desarrollado principalmente mediante los programas ReSA[56], IRACA[57], Familias en su Tierra (FEST[58]) y Manos que Alimentan.

Durante el periodo analizado se evidencia una ampliación de estas intervenciones, aunque con variaciones importantes entre vigencias. En 2018 se reportaron 29 661 familias beneficiadas mediante intervenciones iniciadas desde 2016. En 2022 se beneficiaron 56 437 hogares en municipios no PDET y 27 513 en municipios PDET, mientras que, en 2023, estas cifras fueron de 51 538 y 14 185 hogares, respectivamente. Aunque se reportaron avances frente a las metas establecidas, la disminución de hogares atendidos entre ambas vigencias, particularmente en los municipios PDET, evidenció dificultades para sostener la cobertura de estas intervenciones (DPS, 2019, 2020, 2021, 2023).

En 2024 se presentó un rezago significativo en la implementación; al cierre de la vigencia no se reportaron unidades productivas implementadas frente a una meta de 89 934 hogares en municipios no PDET. El DPS (2024) atribuyó estas dificultades a retrasos administrativos, problemas de orden público y condiciones climáticas que afectaron el acceso a los territorios, la preparación de suelos y la entrega de insumos. En 2025 se retomó parcialmente la implementación, con 1870 Unidades de Producción de Alimentos para Autoconsumo (UPAA) mediante ReSA, IRACA y FEST. La propia entidad identifica, además, restricciones presupuestales, que señalan una reducción de 46,6 % de los recursos en 2025 frente a 2024, además de la persistencia del conflicto armado y eventos climáticos como obstáculos para la continuidad y sostenibilidad de estas intervenciones.

Mejoramiento de las condiciones de producción y comercialización de las economías campesinas, familiares, comunitarias y étnicas

En relación con el componente de comercialización, las iniciativas PDET relacionadas con buscan fortalecer las economías campesinas, familiares y comunitarias mediante la construcción y mejoramiento de plazas de mercado, así como la creación y consolidación de mercados campesinos y comunitarios que faciliten la comercialización de productos locales y contribuyan a la preservación de prácticas alimentarias tradicionales y de la diversidad alimentaria en los territorios. En total hay 206 iniciativas de los PDET para la estrategia de Comercialización de las cuales 160 tienen RIA y 46 no tienen RIA.

Se evidencian avances en el componente del Plan relacionado con el mejoramiento de las condiciones de producción y comercialización de las economías campesinas, familiares, comunitarias y étnicas, particularmente en la línea de acción 3.3 orientada al fortalecimiento de las capacidades comerciales de pequeños productores rurales y grupos étnicos, medida a través del indicador PNS 7.7[59].

[56] Intervenciones Rurales Integrales.

[57] Es el programa del DPS dirigido a hogares y comunidades de grupos étnicos, con enfoque diferencial y acciones de seguridad alimentaria y generación de ingresos.

[58] Programa dirigido principalmente a hogares víctimas de desplazamiento forzado retornados o reubicados, orientado a su estabilización socioeconómica e integración rural.

[59] Organizaciones de Productores con participación en el Desarrollo de Circuitos Cortos apoyadas

Sobre este aspecto, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR, 2026b) reporta avances en el fortalecimiento de los procesos de comercialización de las organizaciones rurales mediante estrategias orientadas a ampliar el acceso a mercados, reducir la intermediación y mejorar las oportunidades de generación de ingresos. Entre estas se destacan los Circuitos Cortos de Comercialización (CCC), desarrollados a través de agendas de negocios rurales, agroferias, ruedas de negocios y otras herramientas de acompañamiento a organizaciones de productores y de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC). Entre 2020 y 2025, la ADR reportó la atención de 13 442 organizaciones, que superan la meta acumulada de 13 147, y una inversión de $107 838 millones en tres proyectos asociados al fortalecimiento de la comercialización rural, de los cuales $18 260 millones se destinaron específicamente al fortalecimiento de los CCC y de las organizaciones vinculadas.

Estas acciones han sido complementadas mediante procesos de cooperación técnica. Entre 2019 y 2021, el proyecto Sembrando Capacidades, desarrollado conjuntamente por el MADR, la FAO y entidades de cooperación brasileñas, incorporó los CCC y los mercados diferenciados entre sus principales líneas de trabajo. En 2020, más de 25 experiencias territoriales participaron en procesos de fortalecimiento de capacidades para el acceso a mercados mediante CCC y 48 organizaciones de agricultura campesina y familiar fueron acompañadas mediante talleres sobre circuitos cortos, asociatividad y condiciones para el acceso a mercados (ADR, 2026).

Otro avance relevante corresponde a la implementación de la Ley 2046 de 2020, que establece que al menos el 30 % del valor del presupuesto de compra de alimentos a la adquisición de productos provenientes de pequeños productores agropecuarios locales y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. A su vez, la norma creó la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales. Su implementación también ha contado con cooperación de la FAO, que durante 2021 y 2022 desarrolló, junto con organizaciones solidarias, procesos de fortalecimiento de capacidades dirigidos a pequeños productores, organizaciones de agricultura familiar, entidades territoriales y operadores de programas públicos de alimentación para facilitar su vinculación a estos mecanismos (ADR, 2026). El Instituto Kroc (2025) también destaca la expedición por parte de Colombia Compra Eficiente de la guía de pagos contra entrega, orientada a reducir barreras administrativas y financieras para la participación de pequeños productores en estos mercados institucionales.

En cuanto a los resultados de implementación, la ADR (2026b) reportó que, con corte al 30 de junio de 2026, se realizaron 157 ruedas de negocios de compras públicas locales en los 32 departamentos del país, con la participación de 3214 organizaciones y 2768 operadores. Estos espacios permitieron la suscripción de 3935 preacuerdos comerciales por $ 70 854 millones, de los cuales 781 se reportaron como acuerdos cumplidos, con ventas efectivas por $ 49 995,6 millones. En los territorios PDET se desarrollaron 32 ruedas de negocios en 22 municipios, con la participación de 577 organizaciones y la suscripción de 5974 preacuerdos por $ 7212 millones.

Si bien estos resultados evidencian avances en la articulación entre organizaciones productoras y operadores de programas públicos de alimentación, así como en la generación de acuerdos comerciales y ventas efectivas, no permiten determinar el cumplimiento del mínimo del 30 % de compras públicas locales establecido en la Ley 2046 de 2020, dado que no se dispone de información consolidada sobre la proporción de adquisiciones realizadas a pequeños productores y organizaciones de la ACFC respecto del valor total de las compras públicas de alimentos. Aunque la ADR señala que presentó al Congreso los informes anuales de seguimiento correspondientes a las vigencias 2021–2025, su informe de empalme (ADR, 2026a) no incluye un balance consolidado de su contenido y, en

la revisión de información pública realizada por la Defensoría del Pueblo, no fue posible localizar estos informes en las fuentes consultadas. Esta limitación dificulta evaluar el alcance de la implementación de la ley y sus efectos sobre los ingresos de los productores rurales y el fortalecimiento de los circuitos locales de comercialización.

En relación con los indicadores A.111 y A.111P, orientados a medir el porcentaje de solicitudes aprobadas para la construcción o rehabilitación de plazas de mercado o galerías municipales, la información disponible en el SIIPO y el informe de empalme del DPS (2026) reporta un avance del 66,29 % frente a la meta del 100 % para ambos indicadores, sin precisar la desagregación de solicitudes correspondiente a cada uno. En cuanto a las intervenciones de infraestructura, durante 2022 se verificó la viabilidad jurídica, social, técnica y de sostenibilidad de 34 iniciativas relacionadas con la construcción o rehabilitación de plazas de mercado en municipios no PDET. Posteriormente, con corte a diciembre de 2024, se reportó la viabilización de 16 Puntos de Abastecimiento Solidario (PAS), mientras que para la vigencia 2025 se informó la aprobación de un nuevo PAS en Puerto Carreño (Vichada), correspondiente al 100 % de las solicitudes viables presentadas durante ese periodo. Adicionalmente, a junio de 2026, de los 109 PAS viables reportados por Prosperidad Social, 17 se encontraban terminados, 73 en ejecución física y 19 pendientes de iniciar (DPS, 2026).

El seguimiento a los avances del componente relacionado con la comercialización de alimentos y el fortalecimiento de los circuitos de abastecimiento enfrenta importantes limitaciones de información. Aunque el presente documento incorpora los reportes disponibles en el SIIPO y la información remitida por algunas entidades, esta Defensoría no recibió respuesta a las solicitudes de información remitidas durante la vigencia 2026 al DPS ni al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entidades que tienen responsabilidades en la implementación de varias de las acciones asociadas a este componente del Plan.

Esta situación dificulta realizar una valoración integral de los avances alcanzados, especialmente en aspectos relacionados con la construcción y rehabilitación de plazas de mercado, el fortalecimiento de los sistemas locales de abastecimiento, la promoción de mercados campesinos y otras estrategias orientadas a mejorar la comercialización de productos provenientes de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria. Asimismo, limita la posibilidad de verificar el estado de ejecución de los proyectos, los recursos efectivamente invertidos, la población beneficiaria y los resultados obtenidos en los territorios.

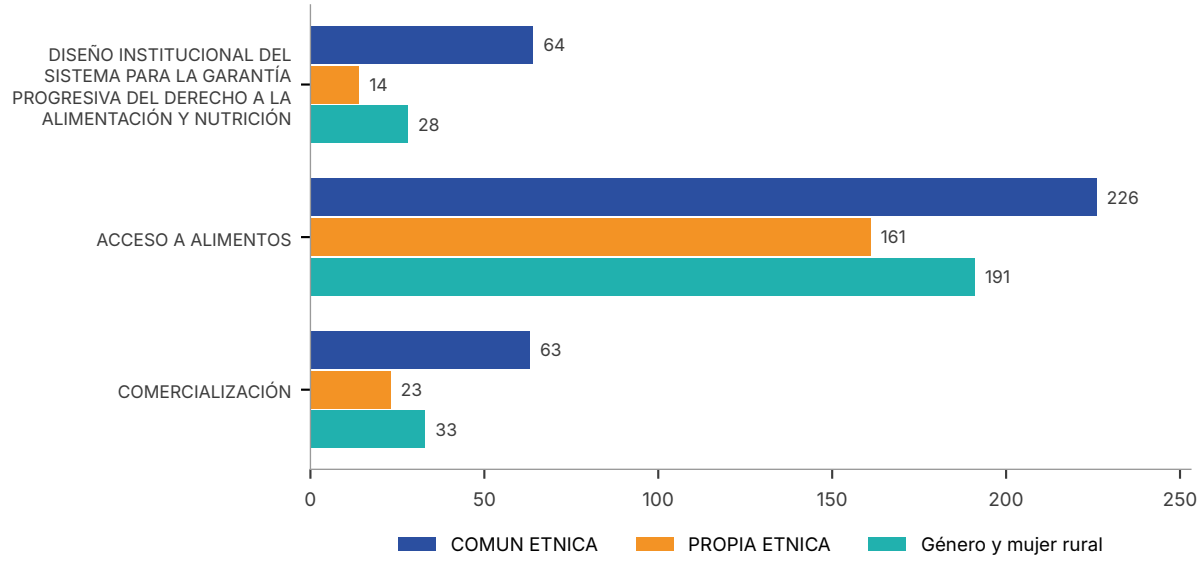
4.2. Análisis con enfoque de género y étnico

Frente a los enfoques diferenciales, una primera aproximación puede realizarse a partir de las iniciativas del Pilar 7 de los PDET que cuentan con RIA y que fueron etiquetadas con criterios relacionados con género y grupos étnicos. Estas etiquetas permiten identificar aquellas iniciativas que, desde su formulación o implementación, incorporan acciones dirigidas a poblaciones específicas o reconocen necesidades diferenciales de determinados grupos poblacionales.

Como se observa en la gráfica 17, el mayor número de iniciativas con enfoque diferencial se concentra en el componente de acceso a los alimentos, seguido por los componentes de diseño institucional del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y comercialización. En los

tres casos se evidencia una mayor presencia de iniciativas con etiqueta Común étnica, entendidas como aquellas que responden a intereses generales de los pueblos y comunidades étnicas. En menor medida se identifican iniciativas con etiqueta propia étnica, correspondientes a propuestas formuladas directamente por las autoridades y organizaciones propias de los pueblos étnicos, así como iniciativas dirigidas específicamente a mujeres rurales y enfoque de género.

Gráfica 17. Iniciativas del Pilar 7 de los PDET con RIA con etiquetas por enfoque diferencial



Fuente: elaboración propia a partir de información en Central PDET (ART, 2026a). Fecha de consulta (30/06/2026)

Sin embargo, la sola existencia de estas etiquetas no permite determinar el alcance real de las acciones desarrolladas, la población efectivamente beneficiada ni los resultados obtenidos en materia de garantía del derecho a la alimentación para mujeres rurales, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo rom.

La evaluación de los PNRRI realizada por la UIAP (2024) reconoce que el PGPDHA incorpora de manera transversal los enfoques étnico y de género en sus principios y marco estratégico. En particular, el Plan reconoce los sistemas alimentarios propios de los pueblos y comunidades étnicas, contempla medidas afirmativas y la adecuación de la oferta institucional a sus necesidades y características culturales. En materia de seguimiento, el Plan contempla el indicador A.112P, orientado al fortalecimiento de proyectos productivos de grupos étnicos mediante asistencia técnica para la comercialización en municipios PDET, con responsabilidad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Aunque este indicador no forma parte de los priorizados en el presente análisis, su inclusión constituye un avance en la incorporación y seguimiento del enfoque étnico en el seguimiento del Plan.

Asimismo, en el marco de la Ruta Étnica de los PNRRI, adelantada con la IEANPE, se incorporaron diez acuerdos al Plan relacionados con la implementación de Planes de Alimentación Escolar (PAE) propios, el fortalecimiento de unidades productivas de autoconsumo, la incorporación de un capítulo étnico en la Política Nacional de Agroecología y la protección de alimentos y semillas nativas

y criollas. Estos acuerdos constituyen un avance en la concertación de medidas culturalmente pertinentes; sin embargo, su contribución a la garantía del derecho a la alimentación dependerá de su implementación efectiva, la asignación de responsabilidades y recursos, y la definición de mecanismos de seguimiento que permitan verificar sus resultados en los territorios.

Por su parte, la información reportada por el Ministerio de Igualdad y Equidad (2026) permite identificar algunos avances puntuales en materia de enfoque diferencial. En el marco del PHC, se reporta la implementación de un convenio con el ICBF para desarrollar el módulo indígena de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), como parte de los compromisos adquiridos con la Mesa Permanente de Concertación.

Asimismo, con corte al primer trimestre de 2025 de las 15 966 caracterizaciones realizadas a hogares potencialmente beneficiarios de la línea de provisión de alimentos, 10 172 correspondieron a mujeres, 5775 a hombres y cuatro a personas con orientación sexual o identidad de género no hegemónica. En cuanto a la pertenencia étnica, se registraron 7266 personas pertenecientes a población negra, afrocolombiana o afrodescendiente, 6729 personas indígenas, 709 personas palenqueras y 29 personas raizales.

Se identifican avances específicos en la implementación de prácticas agroecológicas para el autoconsumo, principalmente a través de IRACA, ReSA y FEST. Estas intervenciones han incorporado procesos de concertación comunitaria y atención diferenciada a pueblos indígenas y comunidades negras. En 2019, IRACA reportó procesos de concertación con 65 autoridades tradicionales y 178 comunidades étnicas, como fase previa a la implementación de unidades productivas. En 2025, Prosperidad Social reportó 1870 UPAA implementadas, concentradas en población étnica de La Guajira y Chocó: 791 hogares indígenas en Manaure, en desarrollo de las acciones asociadas al cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017; 624 hogares Emberá Katío del Resguardo Tahamí del Alto Andágueda mediante FEST y 455 hogares afrodescendientes de cinco consejos comunitarios de Quibdó mediante IRACA. Estas intervenciones incorporaron huertas, sistemas de riego, semillas seleccionadas por las comunidades, especies menores y procesos de acompañamiento técnico y comunitario (DPS, 2019, 2025).

En relación con el enfoque de género, la UIAP (2024) señala que el Plan prioriza la atención de las mujeres rurales y se propone fortalecer su participación en los espacios territoriales de gobernanza alimentaria, así como incorporar medidas diferenciales en los planes departamentales y municipales de garantía progresiva del derecho a la alimentación. No obstante, persisten desafíos para traducir estas disposiciones en mecanismos de seguimiento que permitan identificar resultados diferenciados para las mujeres rurales. Asimismo, se identifican avances en su participación en las instancias de gobernanza del Sistema, mediante la inclusión de una representante de organizaciones de mujeres campesinas en la CIDHA y su participación en la conformación de la Mesa de la Sociedad Civil.

El reporte anterior confirma que una de las principales limitaciones para el seguimiento de los enfoques diferenciales en el PNRGPDA continúa siendo la ausencia de información sistemática y desagregada. La mayoría de los indicadores fueron diseñados para medir instrumentos, proyectos o acciones institucionales, sin incorporar variables que permitan identificar con claridad la población beneficiaria según sexo, edad, pertenencia étnica u otras condiciones de vulnerabilidad. En consecuencia, aunque existen esfuerzos puntuales orientados a incorporar estos enfoques, persisten importantes dificultades para evaluar su alcance, cobertura e impacto real en la garantía del derecho humano a la alimentación de los grupos poblacionales históricamente excluidos.

4.3. Conclusiones

La implementación del PGPDA evidencia avances importantes en la consolidación del marco normativo e institucional para la garantía de este derecho. Se destacan su reconocimiento constitucional mediante el Acto Legislativo 01 de 2025, la creación del SGPDA, las APPA, el fortalecimiento de mecanismos de comercialización para la agricultura campesina y la implementación de programas de producción para el autoconsumo. Sin embargo, la liquidación del Ministerio de Igualdad y Equidad mediante el Decreto 626 de 2026 introduce un reto para la continuidad de este proceso, dada la responsabilidad que esta cartera venía ejerciendo en la articulación y gobernanza del SGPDA.

Aunque el Decreto prevé el traslado de sus funciones al Ministerio del Interior y al DPS, su distribución deberá concretarse mediante los respectivos ajustes institucionales, lo que genera un desafío para garantizar la continuidad de las acciones y evitar retrasos en una etapa determinante para la implementación del Sistema.

A ello se suman las dificultades para establecer el funcionamiento efectivo y los resultados de las instancias nacionales y territoriales del SGPDA. Aunque se han registrado avances en su configuración normativa y en la formulación de instrumentos de planificación, la información disponible no permite determinar suficientemente su capacidad para articular las intervenciones sectoriales, garantizar la participación efectiva de las comunidades e incidir en las decisiones sobre seguridad alimentaria y nutricional en los territorios. En consecuencia, la consolidación del Sistema requiere trascender su creación formal y avanzar hacia mecanismos de coordinación, participación y seguimiento que permitan verificar resultados concretos en la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

En términos de resultados, la inseguridad alimentaria moderada o grave presentó una reducción nacional de 28,1 % en 2022 a 21,1 % en 2025. Sin embargo, el avance ha sido territorialmente desigual; mientras en las cabeceras disminuyó de 26,8 % a 18,1 %, en centros poblados y rural disperso apenas pasó de 32,5 % a 31,4 %, con lo cual se amplió la brecha urbano-rural de 5,7 a 13,3 pp. Persisten además afectaciones desproporcionadas entre hogares con jefatura indígena (45,6 %), negra, afrodescendiente, raizal y palenquera (33,9 %) y campesina (30,6 %), lo que evidencia que la reducción nacional todavía no se traduce con igual intensidad en las poblaciones rurales y étnicas.

Se identifican avances en el fortalecimiento de las capacidades productivas y de acceso a mercados de las economías campesinas, mediante circuitos CCC, compras públicas locales y esquemas agroecológicos para el autoconsumo. Estos últimos han alcanzado población rural y PDET y presentan experiencias relevantes de implementación con pueblos étnicos. No obstante, en 2025, la implementación ha presentado discontinuidades asociadas a restricciones presupuestales, dificultades de orden público, condiciones climáticas y retrasos operativos, que afectan la sostenibilidad y cobertura de las intervenciones.

Finalmente, persisten limitaciones para establecer el impacto efectivo de varios de los instrumentos implementados. Particularmente, la ausencia de una nueva ENSIN desde 2015 constituye un vacío relevante para el seguimiento de la situación alimentaria y nutricional de la población y de sus brechas territoriales y poblacionales. Asimismo, la información disponible continúa concentrándose en metas de gestión, organizaciones atendidas, hogares beneficiados e instrumentos creados, con menor disponibilidad de indicadores que permitan determinar sus efectos sobre ingresos rurales, producción y comercialización de alimentos, cumplimiento efectivo de las compras públicas locales y sostenibilidad de las intervenciones.

4.4. Recomendaciones

Al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y a las demás entidades competentes del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SGPDA): garantizar la continuidad institucional, técnica y operativa del SGPDA durante el proceso de liquidación del Ministerio de Igualdad y Equidad, para definir con claridad la entidad responsable de las funciones de articulación y secretaría técnica y asegurar la continuidad de los procesos, programas e instancias de participación actualmente en curso.

Avanzar en la implementación de los diez acuerdos incorporados al PGPDHA en el marco de la Ruta Étnica de los PNRRI, mediante la definición concertada de responsables, cronogramas, recursos y mecanismos de seguimiento.

Incorporar de manera más robusta y concreta medidas frente a las mujeres rurales en el PGPDHA. Estas deberán acompañarse de metas e indicadores específicos, así como de mecanismos de reporte que permitan diferenciar a las mujeres efectivamente beneficiadas de la población total atendida y evaluar en qué medida las intervenciones contribuyen a mejorar sus condiciones de vida, particularmente en términos de acceso a alimentos, autonomía económica y fortalecimiento de sus capacidades productivas.

Al DPS o a la entidad que asuma las competencias correspondientes del Ministerio de Igualdad y Equidad: revisar, durante la vigencia 2026, los mecanismos de participación de la Mesa de la Sociedad Civil de la CIDHA y de las demás instancias del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, con el fin de fortalecer la incidencia efectiva de las organizaciones sociales, campesinas y étnicas en los procesos de deliberación, seguimiento y toma de decisiones.

Adoptar medidas específicas antes de finalizar 2026 para garantizar la participación efectiva de los delegados indígenas y del pueblo rom en la Mesa de Sociedad Civil de la CIDHA, con mecanismos de financiación para la participación y procesos de concertación con sus autoridades representativas.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia de Desarrollo Rural y al DPS: dar sostenibilidad a las estrategias de producción de alimentos para el autoconsumo y prácticas agroecológicas, para priorizar los territorios rurales y PDET donde persisten mayores niveles de inseguridad alimentaria y asegurar la continuidad presupuestal, asistencia técnica, acceso a insumos y semillas y acompañamiento posterior a la implementación de las unidades productivas. Las intervenciones dirigidas a pueblos étnicos deberán garantizar su concertación y adecuación cultural de acuerdo con sus sistemas productivos, conocimientos propios y prácticas alimentarias.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria: garantizar la continuidad y el fortalecimiento de la política de protección de áreas destinadas a la producción de alimentos, para asegurar que cualquier modificación o revisión de las APPA cuente con sustento técnico y jurídico, respete los mecanismos de participación correspondientes y observe el principio de progresividad y no regresividad en la garantía del derecho humano a la alimentación. Asimismo, fortalecer su articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial y establecer mecanismos de seguimiento a la protección efectiva de los suelos destinados a la producción de alimentos.

A la Agencia de Desarrollo Rural y a Colombia Compra Eficiente: fortalecer los circuitos cortos de comercialización y la implementación efectiva de las compras públicas locales de alimentos, para establecer mecanismos que permitan determinar el cumplimiento efectivo del porcentaje previsto en la Ley 2046 de 2020, los productores vinculados, los volúmenes comercializados y los efectos de estas estrategias sobre sus ingresos y el abastecimiento alimentario territorial.

Al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS): fortalecer el seguimiento y la publicación periódica de información sobre los proyectos de infraestructura para el abastecimiento alimentario, particularmente plazas de mercado y Puntos de Abastecimiento Solidario (PAS), para diferenciar las iniciativas viabilizadas, las obras en ejecución, las terminadas y aquellas que se encuentran efectivamente en funcionamiento. Esta información deberá permitir identificar su ubicación territorial, los recursos invertidos, los tiempos de ejecución y las condiciones de operación, con el fin de evaluar su contribución al fortalecimiento de los circuitos locales de comercialización y al acceso a alimentos en los territorios rurales y PDET.

Al Ministerio de Salud y Protección Social, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): adelantar, durante la vigencia, las acciones técnicas, presupuestales e institucionales necesarias para la actualización y aplicación de la ENSIN, para garantizar la incorporación de desagregaciones territoriales, étnicas, de género y ruralidad. Lo anterior, por la ausencia de una nueva medición desde 2015 que limita la disponibilidad de información robusta para evaluar el estado nutricional de la población, monitorear la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación y orientar la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.



5. El derecho a la salud de la población rural: Plan Nacional de Salud Rural (PNSR)

5.1. Estado de implementación y principales problemas identificados

En el marco del punto 1 del Acuerdo Final de Paz "Reforma Rural Integral, hacia un nuevo campo Colombiano" en el punto 1.3.2.1 el Gobierno nacional se comprometió a formular el Plan Nacional de Salud Rural, con "el propósito de acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades, en especial los grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad, fortalecer la infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la oportunidad y la pertinencia de la prestación del servicio" (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2016).

La garantía del derecho a la salud en las zonas rurales requiere considerar que las condiciones geográficas, la dispersión de la población, el modo particular en el que transcurre la vida, sumado a las limitaciones en la disponibilidad de infraestructura, servicios y talento humano, plantean desafíos particulares para la organización y prestación de la atención. Estas condiciones que se profundizan en territorios con presencia de pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, cuyas necesidades además requieren respuestas pertinentes desde el punto de vista territorial, étnico y cultural.

Por ello, se requiere un modelo de atención adaptado a las particularidades de las zonas rurales, que no se limite a ampliar la cobertura del aseguramiento o la oferta institucional, sino que garantice efectivamente la disponibilidad, accesibilidad, continuidad, oportunidad y calidad de los servicios de salud en las condiciones del campo colombiano. Esto implica fortalecer la capacidad resolutiva de las redes de atención, incluidas las capacidades comunitarias en el cuidado de la salud, priorizar la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, incorporar transversalmente los enfoques de género, étnico e interseccional y establecer una arquitectura institucional, de gobernanza, financiación y organización acorde con estas particularidades, de manera que las intervenciones respondan a las necesidades diferenciadas de las comunidades y contribuyan a reducir las desigualdades territoriales y sociales. Para el desarrollo de este Plan, el Acuerdo Final estableció las siguientes líneas de acción: "La construcción y mejoramiento de infraestructura, dotación de equipos, nuevas tecnologías (ej. Telemedicina) y personal calificado. La adopción de un enfoque diferencial y de género, salud para las mujeres, medidas en materia de salud sexual y reproductiva, atención psicosocial, mujeres gestantes y los niños y niñas. La creación de un modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas, con énfasis en la prevención. Y el seguimiento y evaluación permanente para garantizar la calidad y oportunidad de la atención".

A 10 años del Acuerdo Final de Paz, este informe hace un seguimiento del avance de las transformaciones previstas en salud, que deben apoyar la transformación integral del campo colombiano. Con esto en mente, en primer lugar, se valora el grado de avance en las medidas y líneas

de acción orientadas a garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud en las zonas rurales. Para ello, se analizan las metas de 11 de los 14 indicadores del Plan Marco de Implementación, que abarcan el Modelo de Salud Rural, la disponibilidad y accesibilidad de infraestructura sanitaria rural, talento humano en salud —Equipos Básicos de Salud—, telemedicina y la adopción de un enfoque diferencial y de género. Estas medidas, en conjunto, redundarían en la configuración y fortalecimiento de redes integrales de atención y, desde la lógica planteada, permitirían responder de manera oportuna y pertinente a las necesidades de las poblaciones rurales, para contribuir a la mejora de los resultados en salud, al cierre de las brechas urbano-rurales en salud y, consecuentemente, a la reducción de la pobreza.

En segundo lugar, a partir del propósito último del Plan que es contribuir a transformaciones en las condiciones de salud de la población rural, a la reducción de la desigualdad y de la pobreza rural, se analiza la evolución de indicadores previstos en el primer borrador del PNSR (MSPS, 2018), alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que permiten evaluar los resultados en salud alcanzados y su aporte en la reducción de la desigualdad y la pobreza, entre 2016 y 2025. Se analiza la evolución de la afiliación al sistema de aseguramiento en salud, la Mortalidad Materna e Infantil, las coberturas de vacunación y control prenatal y la participación de salud en las cifras de pobreza rural. Adicionalmente, dada la relevancia de las garantías de salud para las personas en proceso de reincorporación, se incluye un apartado específico sobre el aseguramiento y acceso a servicios de salud, con el propósito de examinar el cumplimiento de las medidas previstas para la reincorporación.

En términos de implementación, se evidencian avances frente a las metas establecidas para varias de las medidas previstas en el Acuerdo de Paz. Sin embargo, el cumplimiento de estas metas no permite establecer, por sí solo, si su alcance es suficiente para responder a las necesidades de salud de las poblaciones rurales, ni si se ha traducido en mejoras efectivas del acceso y la calidad de los servicios. En efecto, los avances registrados no han estado acompañados de un cierre sostenido de las desigualdades que históricamente han afectado a la población rural y a los pueblos étnicos. Mientras tanto, en materia de pobreza rural, se observa una reducción de la pobreza y una disminución de la participación relativa de las privaciones en salud dentro del Índice de Pobreza Multidimensional, lo cual es una señal favorable. No obstante, el deterioro creciente en el acceso efectivo a los servicios de salud en los últimos años, especialmente en zonas rurales, y sus posibles efectos sobre el capital de salud y el incremento del gasto de los hogares representan un riesgo para la sostenibilidad de estos avances.

Aunque estos resultados no pueden atribuirse exclusiva y directamente a la implementación del Plan, sí permiten verificar que aún existe una brecha importante entre el cumplimiento formal o cuantitativo de los productos y su capacidad efectiva para transformar las condiciones estructurales que determinan el acceso a la salud en los territorios rurales. El presente informe da algunas pistas que ayudan a comprender por qué se da esta distancia, de las cuales se desprenden recomendaciones a las diferentes entidades involucradas.

Tales hallazgos incluyen el carácter tardío de algunos procesos de implementación, como la habilitación de servicios de telemedicina o de los Equipos Básicos de Salud, así como el hecho de que la mayor parte del periodo evaluado transcurrió sin contar con el instrumento destinado a articular integralmente las acciones de salud rural. El Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) fue adoptado mediante el Decreto 351 solo hasta 2025. Señala además que posterior a su adopción,

persisten retos en su institucionalización y sostenibilidad, asociados a la solidez normativa, la financiación, el seguimiento y la exigibilidad de las medidas previstas.

También hacen parte de los hallazgos, la distribución heterogénea de los proyectos de inversión y su falta en algunas regiones del país, la falta de seguimiento sobre su implementación efectiva y funcionalidad, de atención a determinantes de la salud que trascienden el ámbito sectorial, así como el enfoque de género, que continúa siendo una dimensión insuficientemente desarrollada.

En este sentido, los resultados del periodo analizado muestran que el desafío a 10 años del acuerdo para cumplir su propósito en transformar la salud rural debe ir más allá del cumplimiento de las medidas acordadas hacia lograr que su implementación sea articulada, sostenida y territorialmente pertinente y se traduzca en transformaciones verificables en las condiciones de vida y en el goce efectivo del derecho a la salud de las poblaciones rurales. Lo que debe convocar a las entidades garantes a profundizar en el seguimiento y sostenibilidad en la operación de la nueva infraestructura y los servicios, en la focalización de nuevas inversiones hacia resolver las mayores disparidades en el país, en la implementación del enfoque de género, así como en la atención de determinantes sociales que trascienden el ámbito sectorial en acción articulada con diferentes sectores y niveles de gobierno.

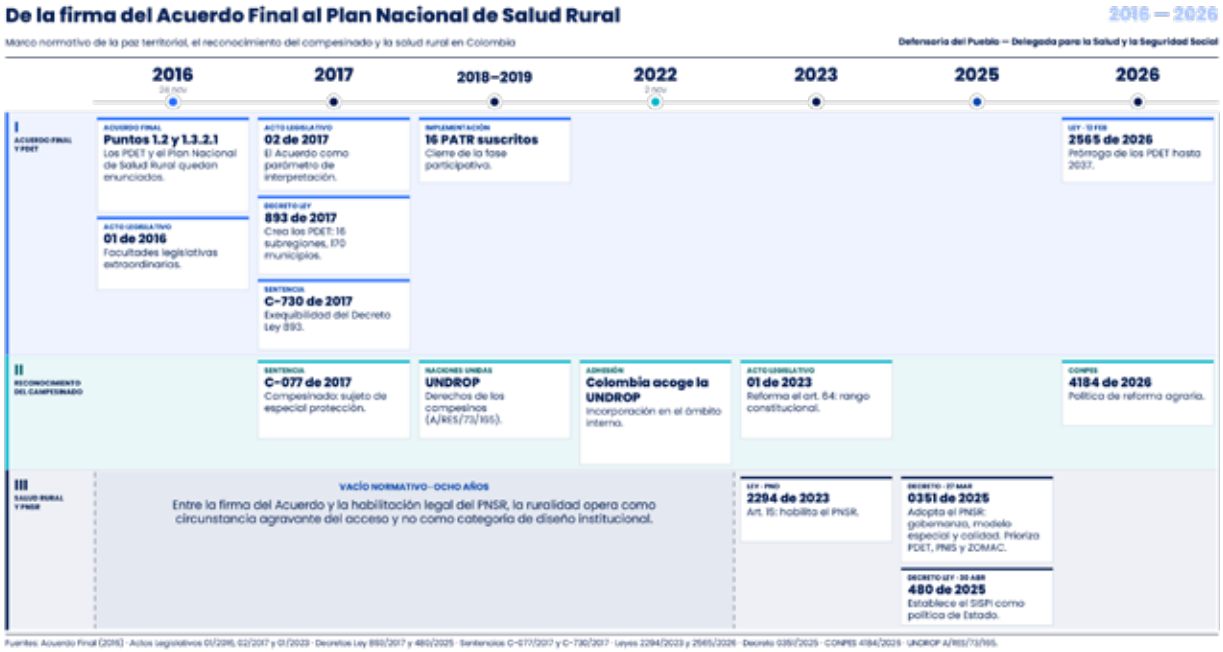
Asimismo, resulta necesario fortalecer la institucionalización de la salud rural, mediante instrumentos con mayor solidez normativa, mecanismos de financiación, seguimiento y exigibilidad que garanticen su implementación sostenida y diferencial.

5.1.1. Desarrollo normativo y aprobación del Plan Nacional de Salud Rural

La salud rural expresa los principios de Estado social de derecho, igualdad material, paz y protección del campesinado, en la medida que hace un reconocimiento diferencial para el campo, al considerar las brechas estructurales y persistentes en cobertura, en el acceso prestadores de salud, transporte, medicamentos y rutas efectivas de referencia (Sentencia C-313 de 2014). De igual forma justifica la asignación diferenciada de recursos, equipos de salud extramurales, transporte de salud multimodal, incentivos al talento humano rural y servicios culturalmente pertinentes como acciones legítimas, cuando responden a una desventaja comprobable, tal como ha sido expresado por la Corte Constitucional (Sentencia T-302 de 2017). El reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección refuerza esta exigencia y obliga a incorporar un enfoque campesino en las políticas sanitarias y exige planes, financiación y resultados verificables, frente a los cuales no pueden invocarse de manera genérica la sostenibilidad fiscal como una barrera para su implementación (Sentencia STP2028 de 2018).

Se presenta una síntesis del recorrido normativo de este reconocimiento:

Grafica 18. Evolución normativa de la salud rural en Colombia, 2016-2026.



Fuente: elaboración propia con base en las normas citadas.

En el Acuerdo Final de paz, la salud rural se presenta como una transformación estructural del campo, compromiso que es traducido el Decreto 351 de 2025 con obligaciones administrativas y donde se organizan el Plan en tres líneas estratégicas: gobernanza y gobernabilidad, modelo especial de salud pública para la ruralidad y garantía de la calidad, así como su establecimiento progresivo en todos los municipios del país con zonas rurales, con prioridad en los municipios PDET, PNIS y ZOMAC (Decreto 351 de 2025).

Desde una perspectiva analítica del desarrollo de este marco normativo se evidencia una brecha temporal; transcurrieron más de ocho años entre la firma del Acuerdo y la adopción del PNSR, mientras otros componentes como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) iniciaron su implementación en los primeros seis meses del acuerdo. Esta demora resulta particularmente significativa si se considera que el PNSR fue el último de los 16 planes nacionales sectoriales de la Reforma Rural Integral en ser adoptado, casi tres años después de que se completara la adopción de los otros quince.

El PNSR recoge la obligación del Estado de proteger los derechos de la población campesina como sujeto de especial protección y:

> Establece como política orientada a la garantía del derecho fundamental a la salud de los campesinos y las campesinas, los pueblos y comunidades étnicas, los y las trabajadoras de las zonas rurales y zonas rurales dispersas, buscando contribuir a la superación de inequidades, la afectación positiva de los determinantes sociales de la salud, la transformación estructural del campo y la creación de condiciones de bienestar y buen vivir (Decreto 351 de 2025, párr. 10).

La prórroga de los PDET hasta 2037 ofrece una oportunidad para asegurar continuidad en la planeación y la inversión territorial y corregir los rezagos acumulados frente al cronograma de implementación. En este contexto, el desafío para el periodo 2026–2030 es fortalecer la institucionalidad de la salud rural, la disposición efectiva de las fuentes de financiación que prevé el plan, el establecimiento de metas verificables y su articulación efectiva con los Planes Territoriales de Salud y los PATR, así como acelerar la implementación de los componentes aún rezagados.

5.1.2. Estado de implementación de las medidas previstas en el Plan marco de la implementación del acuerdo de Paz, oportunidades y desafíos

Como base de la construcción del plan en salud con el Acuerdo de paz se reconoce que, en las zonas rurales del país, la dispersión de la población, las condiciones geográficas y la poca infraestructura vial dificultan el acceso efectivo a la oferta de servicios de salud. A esto se suma la brecha en el aseguramiento, limitaciones en la oferta de recurso humano especializado y la baja capacidad técnica y administrativa de los territorios.

Frente a estas barreras, el Modelo Especial de Salud Pública para la Ruralidad, desarrollado en el Plan Nacional de Salud Rural, se fundamenta en la Atención Primaria en Salud (APS) y busca acercar la atención a las comunidades rurales y rurales dispersas mediante la articulación de los servicios de salud, la acción intersectorial y la participación social y comunitaria, con énfasis en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades. Su implementación se articula con el fortalecimiento de las redes de prestación de servicios, mediante inversiones en infraestructura y dotación, en mejorar la disponibilidad de talento humano y estrategias de atención extramural y telemedicina, orientadas a superar las barreras de acceso propias de estos territorios.

En este marco, los Equipos Básicos de Salud (EBS) constituyen una de las principales estrategias para acercar los servicios de salud a las comunidades, mediante acciones de promoción, prevención, detección temprana y seguimiento de las condiciones de salud de la población. Estos equipos, previstos en la Ley 1438 de 2011 como parte de la estrategia de APS, recibieron un nuevo impulso a partir de 2022, en el marco del fortalecimiento de la atención primaria promovido por el Gobierno nacional. Este proceso incluyó la expedición de disposiciones para su organización y operación, entre ellas la Resolución 295 de 2023, posteriormente derogada por la Resolución 1597 de 2025, así como la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación para ampliar su despliegue territorial.

No obstante, la sostenibilidad de esta estrategia constituye un desafío. Según el informe de empalme del Ministerio de Salud y Protección Social, de los 14 468 EBS reportados a nivel nacional, el 75,9 % corresponde a equipos financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, el 18,2 % con recursos del Sistema General de Participaciones y el 5,9 % a equipos implementados mediante acuerdos entre las EPS y sus redes de prestadores. Esta estructura de financiación pone de relieve la importancia de garantizar recursos estables para sostener su operación. Asimismo, si bien la expansión de los EBS representa un avance en la presencia territorial de los servicios de salud, resulta necesario evaluar en qué medida su funcionamiento ha contribuido a mejorar el acceso efectivo y la continuidad de la atención de las poblaciones rurales.

Para analizar los avances en la implementación del modelo y en el fortalecimiento de los servicios de salud rural, este apartado examina 11 de los 14 indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI).

5.1.2.1. Modelo especial de salud pública para zonas rurales y rurales dispersas

Indicadores: (i). Porcentaje de municipios PDET con modelo especial de salud pública para zonas rurales (A.387P). (ii) Porcentaje de municipios PDET con modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas (A.37P) y (iii) Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con modelo especial de salud pública para zonas rurales (A.387) y (iv) Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas (A.37).

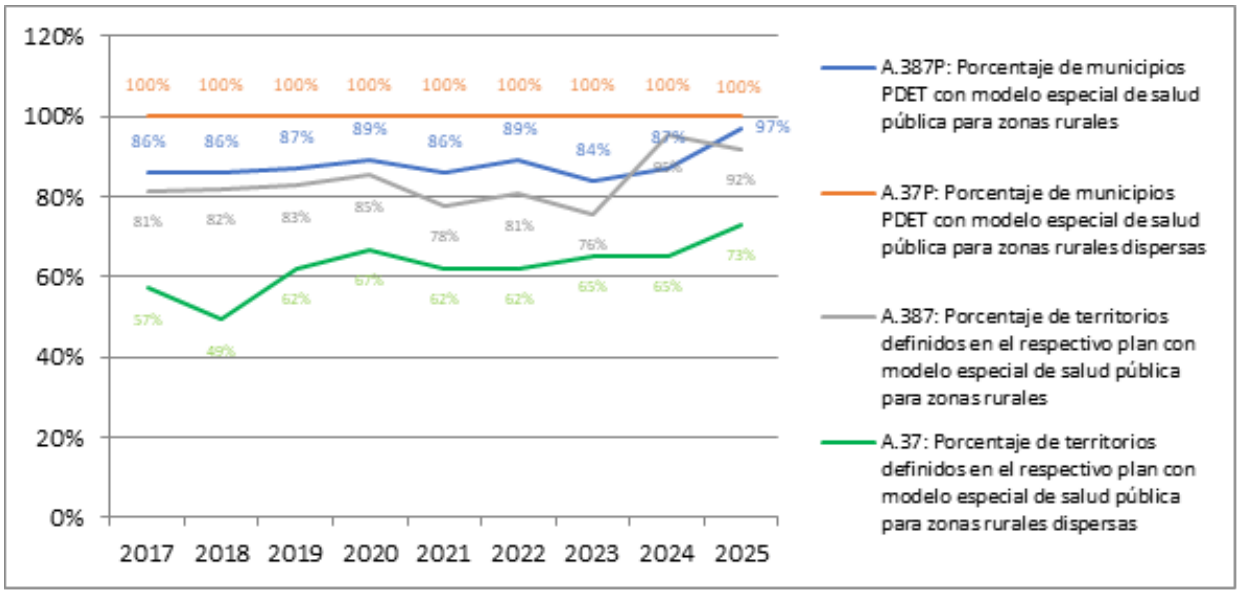
Para efectos del seguimiento a estos indicadores, la implementación del modelo se verifica a partir de tres criterios: i) disponibilidad de servicios de nivel primario habilitados; ii) disponibilidad de servicios habilitados de telemedicina o atención extramural y iii) existencia de Equipos Básicos de Salud (EBS)[60] operando. Los indicadores diferencian los municipios PDET rurales (166 municipios) y PDET con zonas rurales dispersas (cuatro municipios), así como, los municipios priorizados por el Plan Nacional de Salud Rural (PNSR), entre rurales (334 municipios) y rurales dispersos (63 municipios).

Para 2025, cuatro indicadores reportan cumplimiento de la meta esperada para 2025, aunque con trayectorias diferentes durante el periodo analizado. En el caso de los municipios PDET categorizados como rurales, de los 166 municipios, 161 implementaron el modelo, 97 % de cumplimiento al final del periodo (meta 2025: 90 %). Los cinco municipios que aún no cumplen con el indicador son: Carmen del Darién (Chocó), El Charco y La Tola (Nariño), San José de Uré y Valencia (Córdoba).

En cuanto a los municipios PDET categorizados como dispersos, el cumplimiento es del 100 %. Los cuatro municipios: Calamar y Miraflores, El Retorno y San José del Guaviare (Guaviare) muestran la implementación del modelo de salud rural; no obstante, se muestra cumplido desde 2016, por lo que por lo que su cumplimiento no puede atribuirse a la implementación del PNSR.

[60] Para establecer si ha implementado el modelo se contempló que los municipios debían cumplir con tres criterios: i) disponibilidad de servicios de salud primarios; ii) prestación mediante modalidades de telemedicina o atención extramural y iii) Equipos Básicos de Salud (EBS) en operación. Estos criterios se articulan en un índice cuyo cumplimiento se alcanza cuando el resultado es superior al 80 %. Adicionalmente, el último indicador incorpora un análisis cualitativo orientado a verificar la implementación del lineamiento para la transversalización del enfoque de género en el sector salud; sin embargo, este componente no hace parte del cálculo del índice.

Grafica 19. Porcentaje de avance de la implementación del modelo especial de salud 2017 - 2025



Fuente: análisis propio a partir de los reportes históricos presentado por el MSPS en el SIIPOv2 (DNP, 2026), indicadores A.387P, A.37P, A.387 y A.37

Por su parte, de los 334 municipios priorizados por el PNSR, categorizados como rurales, 307 registran la implementación del modelo (92 %), lo que supera la meta esperada para 2025, que corresponde al 85 % de municipios. Entre los municipios que no lograron su implementación, ocho se ubican en el departamento de Casanare, seis en Cundinamarca, cuatro en Boyacá; dos en cada uno de los departamentos de Nariño, Córdoba y Santander, y uno en los departamentos de Quindío, Caldas, Norte de Santander y Chocó.

En cuanto a los municipios priorizados por el PNSR categorizados como rurales dispersos, el 73 % registró la implementación del modelo en 2025, que superó la meta del 70 % prevista para esa vigencia. 17 municipios o áreas no municipalizadas no han logrado la implementación del modelo, de ellos, siete se ubican en el departamento del Amazonas, cinco en Guainía, tres a Vaupés y dos a Putumayo. Según la Procuraduría General de la Nación (2026, p. 255), las brechas en la implementación del modelo son diferenciadas; no todos presentan las mismas carencias en la disponibilidad de los componentes del modelo, de los 63 municipios rurales dispersos, 61 contaban con Equipos Básicos de Salud en operación y 60 con servicios de atención extramural habilitados, mientras que 30 disponían de servicios de telemedicina y solo 16 alcanzaban el 65 % de disponibilidad de servicios del nivel primario

5.1.2.2. Centros de salud construidos o mejorados en municipios del PNSR y municipios PDET

Indicadores: i) Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados en territorios definidos en el respectivo plan (A.34.) ii) Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados en municipios PDET (A.34P)

Los indicadores A.34 y A.34P del Plan Marco de Implementación (PMI) hacen seguimiento a los proyectos de construcción y mejoramiento de centros de salud en los municipios priorizados por el

Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), respectivamente. El seguimiento comprende proyectos relacionados con infraestructura física, dotación y transporte asistencial, orientados al fortalecimiento de la capacidad instalada para la prestación de servicios de salud en los territorios rurales.

Según los datos disponibles en el SIIPO v2, ambos indicadores presentan avances superiores a las metas establecidas para 2025. Sin embargo, la interpretación de estos resultados requiere considerar la metodología de cálculo y la correspondencia entre las metas previstas y los resultados acumulados. En particular, el porcentaje de cumplimiento no permite establecer, por sí solo, si las inversiones han sido suficientes para responder a las necesidades territoriales ni si se han traducido en mejoras efectivas en el acceso a los servicios de salud.

Tabla 5. Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados en municipios PDET - Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados en municipios PNSR

A34P: Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados en municipios PDET	**Proyectos construidos, mejorados o mixtos (finalizados) en municipios PDET**	405
	Total de proyectos de construcción, mejoramiento o mixtos financiados	959
	Avance del indicador	42,23 %
	Meta 2025	23 %
	Cumplimiento	183,61 %
A34: Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados en municipios PNSR	**Proyectos construidos, mejorados o mixtos (finalizados) en municipios PNSR**	783
	Total de proyectos de construcción, mejoramiento o mixtos financiados	1407
	Avance del indicador	55,65 %
	Meta 2025	23 %
	Cumplimiento	241,96 %

Fuente: elaboración propia

Municipios priorizados por el PNSR. Según los soportes entregados por parte del MSPS 783 proyectos fueron finalizados entre 2017 y 2025 en los municipios del PNSR, lo que corresponde al 55,65 % de los proyectos de construcción, mejoramiento o mixtos financiados o cofinanciados en estos municipios. La inversión supera los $514 mil millones. No obstante, la implementación no fue uniforme en el periodo, se observa una mayor intensidad en 2020, donde se finalizaron 23 % de los proyectos, y en el final del periodo, entre 2023 y 2025 donde se finalizaron 56 %, mientras que entre 2016 y 2019 se finalizaron 7 % de estos.

En relación con el tipo de proyectos se identifican 126 de dotación biomédica, 49 de infraestructura, 94 de mejoramiento y 514 de transporte asistencial. De estos últimos son 52 unidades extramurales, 41 unidades médico-odontológicas; una unidad marítima, 26 unidades fluviales, 391 unidades terrestres y otros tres proyectos (DNP, 2026), lo que resulta consistente con las necesidades de territorios rurales, donde las barreras geográficas son prevalentes y el transporte es clave para el funcionamiento de las redes de prestación de servicios y los procesos de referencia.

En cuanto a la distribución territorial, se reporta que Putumayo y Antioquia concentraron el 25 % de los recursos invertidos. En contraste, 16 departamentos registraron asignaciones inferiores al 1 % cada uno: Caquetá, Chocó, Bolívar, Guainía, Casanare, Huila, Córdoba, Caldas, Risaralda, Sucre, Guaviare, Cundinamarca, Quindío, Boyacá, San Andrés y Providencia y Vaupés. Esta distribución muestra diferencias en la asignación territorial de los recursos, pero no permite concluir, por sí sola, que los departamentos con menores inversiones hayan recibido recursos insuficientes; para ello es necesario contrastar la inversión con las necesidades de infraestructura, las brechas de acceso y la población rural atendida.

Municipios priorizados por los PDET. Para este grupo se reportaron 405 proyectos terminados entre 2017 y 2025, con una inversión superior de los 352 mil millones de pesos. Sobre el tipo de proyectos, se identifican 60 de dotación biomédica, 36 de infraestructura, 57 de mejoramiento y 252 de transporte asistencial.

En relación con la distribución departamental, Putumayo y Antioquia concentraron el 34 % de los recursos, mientras que Tolima, Córdoba, La Guajira, Chocó, Meta, Sucre, Guaviare y Huila registraron asignaciones inferiores al 1 % cada uno. La ejecución también presentó diferencias temporales, el 9 % de los proyectos se finalizó entre 2016 y 2019, el 22,7 % en 2020 y el 57 % entre 2023 y 2025. Por tanto, al igual que en el conjunto de municipios priorizados por el PNSR, las finalizaciones se concentraron en los últimos años del periodo analizado. Este comportamiento hace necesario examinar la oportunidad de la ejecución y su correspondencia con las necesidades de los territorios priorizados.

En suma, aunque los indicadores reportan avances superiores a las metas establecidas para 2025, estos resultados deben interpretarse con cautela. Según la metodología prevista, el indicador no sería acumulativo, sino que mediría en cada vigencia los proyectos finalizados durante el año correspondiente, con una meta constante del 23 %. No obstante, el reporte incorpora resultados acumulados que no corresponderían efectivamente al método de cálculo previsto, sin modificar la meta de referencia, lo que podría explicar los porcentajes de cumplimiento superiores al 100 %.

Adicionalmente, la información disponible no permite determinar si la infraestructura, la dotación y el transporte asistencial son suficientes, pertinentes y funcionales para cerrar las brechas de acceso a la salud rural. Para ello, es necesario profundizar en las condiciones de operación, mantenimiento, disponibilidad de talento humano, accesibilidad, continuidad de los servicios, capacidad resolutiva y articulación con los demás niveles de atención. Estos aspectos son fundamentales para valorar la contribución de las inversiones al fortalecimiento efectivo de las redes de prestación de servicios de salud, en concordancia con el Decreto 351 de 2025 y su anexo técnico (MSPS, 2025a).

Asimismo, la distribución de los recursos entre departamentos debe analizarse en relación con las necesidades estimadas de infraestructura y prestación de servicios, las características geográficas, la dispersión poblacional y las brechas de acceso existentes. Sin esta información, no es posible establecer si la asignación de las inversiones ha contribuido efectivamente a reducir las desigualdades territoriales.

En este sentido es necesario fortalecer la trazabilidad entre los recursos invertidos, los proyectos finalizados, su distribución territorial y su funcionamiento efectivo, así como evaluar su contribución a la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de salud, incluidas el fortalecimiento de capacidades de personal de salud disponible, suficiente y calificado para la atención. Esto permitiría

establecer en qué medida las inversiones realizadas han contribuido a materializar el propósito del PNSR y a reducir las brechas de atención entre las zonas rurales y urbanas.

5.1.2.3. Sedes habilitadas con servicio de telemedicina en municipios del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) y los municipios PDET

Indicadores: (i) A.35P: sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas en municipios PDET; (ii) A.35: sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas en territorios definidos en el respectivo plan (PNSR). Los dos indicadores hacen seguimiento a la disponibilidad de servicios de telemedicina.

Dentro de la revisión de la información disponible en el SIIPO v2.0 (DNP, 2026) se encuentra que, para 2025, los servicios en la modalidad de telemedicina se encuentran habilitados en 365 sedes, correspondientes al 29,7 % del total de 1242 sedes de las Empresas Sociales del Estado (ESE) ubicadas en los municipios priorizados por el PNSR. Este resultado representa un avance equivalente al 58,7 % de la meta establecida para el 2031, que contempla la habilitación de servicios de telemedicina en el 50 % de las 1242 sedes de las Empresas Sociales del Estado (ESES)[61]. Con corte al 30 de junio de 2026, esta proporción aumentó al 33,9 %, correspondiente a 421 de las 1242 sedes de ESE ubicadas en los municipios priorizados por el PNSR, según el SIIPO.

Por su parte, en relación con los municipios PDET, en 2025 la modalidad de telemedicina estaba habilitada en el 40.7 % de las sedes, lo que equivale a que 283 sedes contaban con servicios en la modalidad de telemedicina del total de 696 sedes de ESE en dichos municipios. Con corte al 30 de junio de 2026, el porcentaje ascendió al 47,6 %, correspondiente a 332 de las 698 sedes de ESE ubicadas en municipios PDET.

Los indicadores presentaron un crecimiento limitado entre 2017 y 2024, periodo en el que se mantuvo alrededor de 147 sedes en municipios del PNSR y 117 sedes en municipios PDET. A partir de 2025 se evidencia un cambio significativo que coincide con el desarrollo de un proyecto orientado al diseño y acompañamiento en habilitación y operación de los servicios de telemedicina, impulsado por el MSPS, en convenio con la Universidad Nacional, Antioquia y Cartagena.

Estos avances permitieron superar las metas establecidas para 2025, fijadas en el 15 % para ambos tipos de municipios, así como las previstas para 2026, del 20 %, de acuerdo con los resultados registrados a junio de ese año. De mantenerse el ritmo de implementación observado desde 2025 en los municipios del PNSR, la meta final del 50 % prevista para 2031 podría alcanzarse de manera anticipada, lo que representaría un avance importante en la ampliación de las alternativas de acceso a los servicios de salud en los territorios rurales y dispersos. En el caso de los municipios PDET, cuyo indicador no contempla metas posteriores a 2026, los resultados alcanzados evidencian la necesidad de revisar las metas y definir un horizonte de seguimiento que permita orientar la expansión de la telemedicina según las necesidades de atención en salud de la población y la pertinencia de esta modalidad para superar las barreras de acceso existentes

[61] Contempla la habilitación y operación de servicios de telemedicina en el 50 % de las sedes.

5.2. Implementación de los enfoques étnico y de género en el Plan Nacional de Salud Rural

5.2.1. Enfoque de género

El Acuerdo Final de Paz estableció que el Plan Nacional de Salud Rural debía incorporar un enfoque diferencial y de género, que considerara las necesidades específicas de salud de las mujeres de acuerdo con su ciclo vital. Para ello, contempló medidas en materia de salud sexual y reproductiva, atención psicosocial, atención especial a mujeres gestantes y acciones de prevención, promoción y atención dirigidas a mujeres, niños y niñas. Estos compromisos fueron recogidos en el Plan Nacional de Salud Rural, adoptado mediante el Decreto 351 de 2025, con el propósito de contribuir a la superación de las barreras que enfrenta la población rural para acceder a servicios de salud oportunos y pertinentes.

El Plan Marco de Implementación contempla dos indicadores específicos para hacer seguimiento a este compromiso: el A.G.12, correspondiente al porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública con enfoque de género para zonas rurales, y el A.G.11, referido a las zonas rurales dispersas. De acuerdo con los reportes del SIIPO, a junio de 2026, estos indicadores registraban avances del 92 % y el 73 %, respectivamente.

No obstante, la revisión de las fichas técnicas de los indicadores A.G.11 y A.G.12 evidencia que estos utilizan los mismos criterios de medición establecidos para los indicadores generales de implementación del Modelo Especial de Salud Pública en zonas rurales y rurales dispersas analizados previamente. Su cumplimiento se determina a partir de la disponibilidad de servicios del nivel primario de atención, la habilitación de servicios de telemedicina o extramurales y la operación de Equipos Básicos de Salud, sin que se exija acreditar la implementación de medidas específicas que respondan a las necesidades de salud de las mujeres rurales. En consecuencia, aunque estos indicadores se encuentran clasificados dentro del enfoque de género del PMI, sus resultados no permiten establecer qué avances se han alcanzado en la implementación de las medidas diferenciales previstas en el PNSR, ni valorar su alcance en los territorios priorizados. Esta situación resulta especialmente relevante si se considera que el anexo técnico del PNSR, en las tablas 12 y 13, contempla expresamente la revisión y actualización de las fichas técnicas de los indicadores del PMI, de acuerdo con las disposiciones del Plan (MSPS, 2025a, pp. 89-91). Sin embargo, a la fecha, las fichas examinadas aún no incorporan criterios que permitan verificar específicamente la implementación de las medidas previstas para las mujeres rurales en el cálculo cuantitativo de estos indicadores, aunque contemplan informes cualitativos complementarios sobre la incorporación del enfoque de género.

Por otra parte, los reportes cualitativos del Ministerio de Salud y Protección Social dan cuenta de algunas actuaciones orientadas a incorporar el enfoque de género en la atención en salud. Entre ellas se encuentra el Plan de Aceleración para la Reducción de la Mortalidad Materna (PAREMM), formulado en 2022, mediante el cual se han desarrollado acciones de fortalecimiento de la atención materna y de las capacidades institucionales para prevenir las muertes maternas. Según el informe de empalme del Ministerio, entre 2022 y 2025, la captación temprana de gestantes en el territorio nacional pasó del 50 % al 58,3 %, mientras que la cobertura de tamizajes de VIH, sífilis y hepatitis B aumentó del 72,6 % al 81,2 %. Estos resultados constituyen avances en la atención

materno-perinatal, aunque no permiten establecer su alcance específico en los territorios rurales priorizados por el PNSR.

Adicionalmente, el Ministerio reporta avances en la actualización del *Lineamiento técnico para la transversalización del enfoque de género en el sector salud*, orientado a incorporar las necesidades diferenciadas de la población en la planeación y prestación de los servicios. Según el reporte del segundo trimestre de 2026, la actualización incluye la ruralidad como una dimensión del análisis de género y contempla orientaciones para su incorporación en los análisis de situación de salud, la caracterización de la población y la organización de los servicios. Entre las medidas previstas se encuentran la adecuación de horarios de atención, el desarrollo de jornadas móviles y la verificación de rutas de atención diferencial para comunidades campesinas y rurales. No obstante, el documento se encontraba en revisión jurídica y la información disponible no permite establecer su grado de aplicación en los territorios priorizados por el PNSR.

En conjunto, se identifican actuaciones dirigidas a incorporar el enfoque de género en la atención en salud y a fortalecer la prevención de la mortalidad materna. Sin embargo, la información disponible presenta limitaciones para valorar su implementación específica en el marco del PNSR. Si bien el Plan contempla mecanismos adicionales de seguimiento y evaluación, incluidos los planes de acción y los reportes territoriales, no se dispone de información suficiente sobre su puesta en funcionamiento y los resultados alcanzados en materia de género. En esa medida resulta necesario avanzar en la actualización de las fichas técnicas de los indicadores del PMI y fortalecer la disponibilidad de información sobre las acciones desarrolladas, su cobertura territorial y su contribución al cumplimiento de los compromisos relacionados con la salud de las mujeres rurales.

5.2.2. Enfoque étnico

Como se mencionó anteriormente, el Acuerdo Final de Paz estableció que el Plan Nacional de Salud Rural debía incorporar un enfoque diferencial y de género, que considerara las necesidades particulares de las comunidades rurales, incluidas aquellas con pertenencia étnica. Por su parte, el capítulo étnico dispuso que la implementación de los compromisos de la Reforma Rural Integral debía garantizar la perspectiva étnica y cultural, respetar los derechos de los pueblos y comunidades étnicas y asegurar la consulta previa, libre e informada cuando corresponda (AFP, punto 6.2.3). En consecuencia, la implementación del PNSR debe considerar no solo la ampliación de la cobertura de los servicios, sino también su pertinencia cultural y la articulación con los sistemas y modelos propios de salud de los pueblos y comunidades étnicas. Un avance importante en la incorporación del enfoque étnico en el sector salud se produjo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, cuyos acuerdos de consulta previa con los pueblos y comunidades étnicas forman parte integral de la Ley 2294 de 2023, conforme a su artículo 356. En particular, el Gobierno se comprometió con la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas a expedir e implementar los instrumentos normativos necesarios para la puesta en funcionamiento del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI), con garantías técnicas, presupuestales y administrativas (MSPS, 2024, acuerdo IT2-22).

En desarrollo de este compromiso, el Gobierno nacional expidió el Decreto Ley 480 de 2025, mediante el cual se estableció el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) como política de Estado. Esta norma constituye un avance significativo en el reconocimiento de los sistemas propios

de salud de los pueblos indígenas, al establecer disposiciones sobre su gobierno y administración, los modelos de cuidado propio e intercultural, la articulación con el Sistema General de Seguridad Social en Salud y los mecanismos para su financiación (Decreto Ley 480 de 2025). Posteriormente, mediante la Resolución 1592 de 2026, el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentó los requisitos para verificar las solicitudes de autorización presentadas por los territorios indígenas interesados en asumir la administración, planeación, gestión, ejecución de recursos y operación del SISPI. Esta disposición constituye un avance en el desarrollo normativo necesario para su puesta en funcionamiento, aunque no permite establecer por sí misma el grado de implementación efectiva del sistema.

En relación con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP), también se registran avances en el desarrollo del enfoque diferencial étnico en salud. En particular, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 1964 de 2024, mediante la cual estableció los lineamientos para la incorporación de este enfoque en la prestación de los servicios de salud. Asimismo, en el marco de los compromisos étnicos del PND 2022-2026, el Ministerio reportó, a junio de 2026, un avance del 60 % en la construcción del modelo de salud propio e intercultural de estas comunidades, lo que evidencia la necesidad de continuar avanzando hacia su implementación efectiva (MSPS, 2026, pp. 66 y 88).

En cuanto al Plan Nacional de Salud Rural (PNSR), adoptado mediante el Decreto 351 de 2025, este incorporó acciones específicas para articular su implementación con el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) y con el modelo de salud propio e intercultural de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Asimismo, contempló el seguimiento a estas acciones, con participación de las autoridades étnicas y de las entidades responsables del sector salud. En materia de atención primaria, el plan también prevé la implementación de Equipos Básicos de Salud con enfoque diferencial e intercultural, como parte de las estrategias para ampliar el acceso a los servicios en las zonas rurales (Decreto 351 de 2025). A continuación, se analiza el único indicador con enfoque étnico incluido actualmente en el Plan Marco de Implementación (PMI) para el componente de salud.

Municipios priorizados con enfoque étnico que cuentan con Equipos Básicos de Salud (EBS) en operación (A.E.29.N)

Este indicador mide el grado de cobertura territorial de los EBS, como estrategia para favorecer el acceso a servicios integrales de salud en territorios caracterizados por alta presencia de población étnica y ruralidad. De acuerdo con la información reportada en el SIIPO, en 2025 se alcanzó una cobertura de 447 de los 448 municipios priorizados con enfoque étnico, equivalente al 99,8 % del universo de municipios priorizados. meta establecida. Por su parte, el MSPS reportó que, con corte a junio de 2026, se encontraban en operación 2353 EBS en 394 de los 448 municipios priorizados. Asimismo, informó que durante el segundo trimestre de 2026 se habían asignado recursos para la conformación y operación de 3941 EBS en 443 municipios con lo cual se proyectaba alcanzar una cobertura territorial cercana a la totalidad de los municipios priorizados, aunque ligeramente inferior a la registrada en 2025.

Los EBS con enfoque étnico incorporan respuestas a las particularidades culturales y territoriales de los pueblos y comunidades étnicas. En el caso de los pueblos indígenas, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 108 de 2026, que establece los criterios para el despliegue de Equipos Básicos de Salud Interculturales con enfoque indígena, en el marco de la Atención Primaria

en Salud Propia e Intercultural. Según el reporte del MSPS, su conformación y operación fue concertada con pueblos indígenas e incluyeron parteras tradicionales como integrantes de los equipos. La incorporación de estos saberes y agentes comunitarios favorece una atención culturalmente pertinente y puede contribuir a mejorar el acceso a los servicios de salud. Sin embargo, no se identifica un desarrollo equivalente para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP).

En este sentido, los resultados muestran un avance importante en la extensión territorial de los EBS desde 2023, pero dada su operación reciente aún es importante valorar su impacto para el acceso efectivo al derecho a la salud. Asimismo, es importante fortalecer los mecanismos de financiación y articulación institucional que permitan garantizar su continuidad y establecer la estrategia para poblaciones NARP y otras etnias.

5.3. Transformaciones en salud, pobreza y desigualdad en el ámbito rural - Oportunidades y Desafíos

En este apartado se evalúa en qué medida, los avances en la implementación del modelo de salud rural se han traducido en transformaciones en las condiciones de vida de la población, la reducción de las desigualdades y la superación de condiciones de pobreza que históricamente han afectado al campo, las cuales se encuentran estrechamente vinculadas con las causas y consecuencias del conflicto armado. En este sentido, se analiza el comportamiento de un conjunto de indicadores en tres dimensiones: salud, pobreza y desigualdad.

El análisis busca establecer los avances en los resultados de salud para la población rural, y en las brechas entre las zonas urbanas y rurales y entre diferentes grupos étnicos. Asimismo, se examina la evolución de la pobreza multidimensional rural y la participación de las privaciones de salud en su composición.

5.3.1. Afiliación al sistema de salud

Como primera dimensión de análisis, se examinó el estado de afiliación de la población rural en Colombia, relevante en tanto constituye un mecanismo de protección de los hogares y la condición de entrada para el ejercicio del derecho a la salud por parte de la población rural en nuestro ordenamiento actual. Según los datos del MSPS (2026)[62], la cobertura nacional de afiliación pasó de 95,66 % en 2016 a 98,42 % en 2025, lo que representa un aumento de 2,76 puntos porcentuales. En términos absolutos, el número de afiliados al sistema de salud pasó de 46,63 a 52,45 millones de personas entre 2016 y 2025. La desagregación territorial, muestra que la cobertura en las zonas rurales pasó de 70,2 % en 2016 a 76,7 % en 2024, un aumento de 6,5 puntos porcentuales, mientras que el agregado de los municipios PDET pasó de 95,3 % a 93,2 % en el mismo periodo.

[62] Fuente: cubo CU Estadísticas Afiliados a Salud General. PDET corresponde a la bandera “Indicador PDET” del cubo. Los conteos urbano/rural excluyen zona no reportada; PDET/no PDET incluyen todas las zonas.

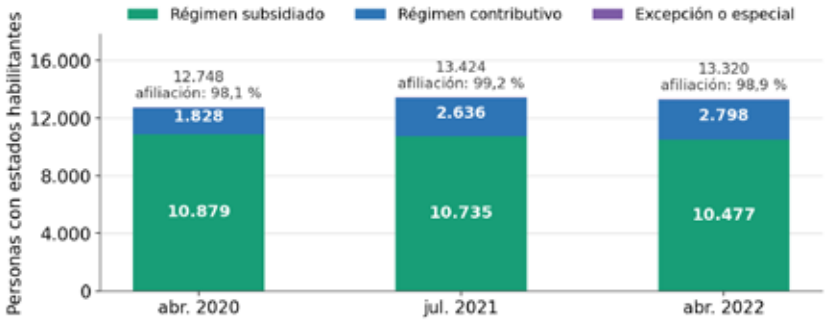
Aunque la afiliación rural muestra una tendencia ascendente, se mantiene sistemáticamente muy por debajo de la cobertura urbana y del promedio nacional durante todo el periodo. Esta brecha debe analizarse a la luz de las particularidades de los territorios rurales, como la dispersión poblacional y la débil presencia institucional, especialmente en municipios fronterizos, con alta movilidad migratoria o presencia de comunidades étnicas y pueblos binacionales, cuyas condiciones requieren respuestas diferenciadas. En estos contextos, el acceso al aseguramiento puede verse limitado por barreras que trascienden el sistema de salud, como las dificultades para acceder al registro e identificación de la población. Además, el aseguramiento, aunque constituye un mecanismo relevante de protección, no garantiza por sí solo el acceso efectivo a la atención. Por ello, es necesario examinar mecanismos complementarios que respondan a las necesidades de estas poblaciones y permitan superar las barreras geográficas, administrativas y culturales.

Afiliación y acceso a servicios de salud a las personas en proceso de reincorporación

El seguimiento muestra una cobertura de aseguramiento en salud cercana a la universalidad entre las personas en proceso de reincorporación vinculadas al Acuerdo Final, con niveles de afiliación del 99 % en los últimos cortes disponibles. No obstante, persisten diferencias entre la afiliación formal y el acceso efectivo; algunas personas afiliadas no contaban con los estados habilitantes necesarios[63] para acceder a los servicios, a lo que se suman las barreras de acceso derivadas de las debilidades del sistema de salud en las zonas rurales que afectan al conjunto de la población.

Muestra de ello, el indicador C.242.2, que mide la proporción de personas en reincorporación afiliadas al SGSSS y con enfermedades de alto costo que efectivamente recibieron atención, evidencia que la demanda de servicios de esta población se desplaza desde la atención primaria hacia el manejo crónico de mediano y largo plazo y que el acceso se ubicó en promedio alrededor del 90 % durante la mayoría de los años, una diferencia de 9 p.p. en relación la afiliación.

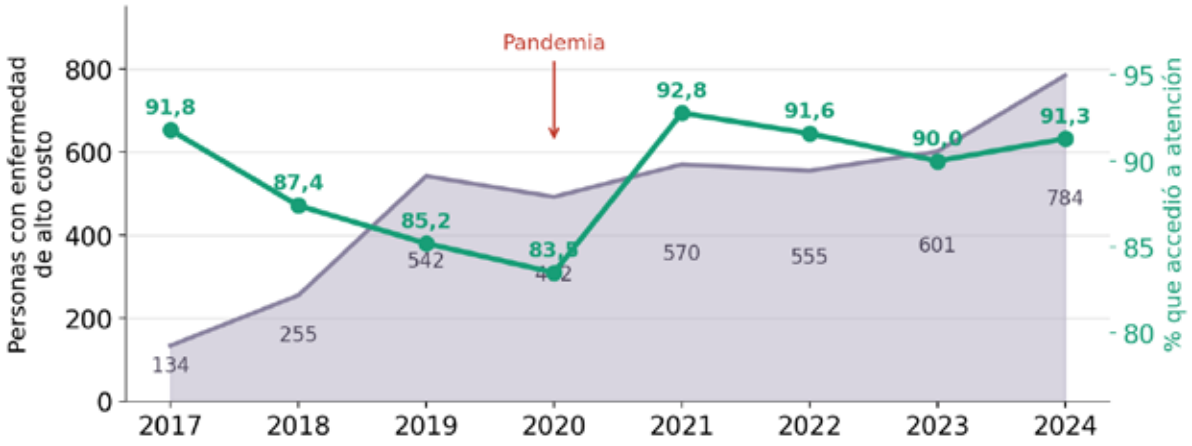
Gráfica 21. Población en reincorporación con estados habilitantes para el acceso efectivo, según régimen



Fuente: elaboración propia con base en reportes del MSPS publicados por la Consejería Presidencial para la Estabilización.

[63] Estas cifras corresponden a la población que "alguna vez ha estado afiliada", criterio que el MSPS distingue del acceso operativo: en los mismos cortes, 500, 468 y 550 personas figuraban afiliadas sin estados habilitantes para el acceso efectivo.

Gráfica 20. Personas en reincorporación con enfermedades de alto costo y proporción que accedió a atención, 2017-2024



Fuente: elaboración propia con base en SIIPO, indicador C.242.2 reportado por el MSPS.

Asimismo, se observa un aumento progresivo de la participación en el régimen contributivo y de la afiliación pensional, consistente con una mayor vinculación al mercado laboral, aunque las fuentes no permiten establecer las causas de esta transición.

En conjunto, los resultados muestran avances significativos en el aseguramiento y acceso a servicios de la población en reincorporación, pero también retos relacionados con la efectividad del acceso, la continuidad de la atención y la sostenibilidad de las garantías en salud a medida que avanza el proceso de reincorporación.

Razón de Mortalidad Materna (RMM)

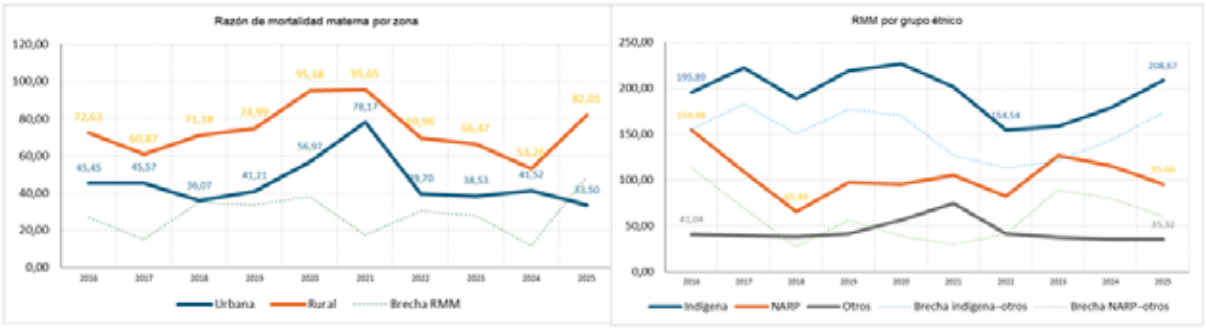
La meta nacional de los ODS para 2030 es reducir la razón de mortalidad materna a 32 por cada 100 000 nacidos vivos. El dato oficial más reciente corresponde a 2024: 207 muertes maternas tempranas, equivalentes a una RMM de 45,6, 2,8 % menor que en 2023, pero aún 13,6 puntos por encima de la meta. En las zonas rurales, la RMM se mantiene sistemáticamente por encima de la nacional y en 2025 (preliminar) se ubicó en 82,05 por cada 100 000 nacidos vivos. Aunque entre 2022 y 2024 pasó de 69,96 a 53,26, esta mejora no configuró una tendencia sostenida.

El análisis de la RMM en el contexto del PNSR evidencia una brecha urbano-rural persistente durante el periodo 2016–2025, con valores de la RMM sistemáticamente superiores en las zonas rurales frente a las urbanas. Esta diferencia alcanza sus mayores magnitudes en 2018–2020 y, particularmente, en 2025, cuando la RMM de zonas urbanas se ubicó en 33,50, lo que representa un aumento de la brecha entre ambas de 48,55.p.p. Al analizar la brecha urbano-rural, aunque se obtiene una pendiente positiva, es muy débil, lo que demuestra fluctuaciones entre años, más que una tendencia significativa hacia la ampliación.

En este sentido, lograr una tendencia sostenida de reducción de la brecha urbano-rural aún requiere mayores esfuerzos, mejorar la disponibilidad de servicios, garantizar su oportunidad, continuidad

y capacidad resolutiva, particularmente para la atención prenatal, del parto, del puerperio y de las emergencias obstétricas.

Gráfica 22. Evolución de Razón de Mortalidad Materna (RMM) y brechas por zona y grupo étnico, 2016–2025



Fuente: cálculos propios con base en cubos EEVV (MSPS, agosto de 2026) - Defunciones y EEVV - Nacimientos, catálogo SGD_Registro_Estadisticas_Vitales (DANE, 2026d, consultada en agosto de 2026).

*Para RMM por grupo étnico se calculan frente a “Otros”, "Otros" agrupa rom y otras etnias y se excluye “No reportado”.

**2025 es preliminar. ***NARP agrupa raizal, palenquero y negro/afro

Razón de mortalidad materna, desigualdad e inclusión de pueblos étnicos 2016–2025

Se analizó la evolución de la RMM según pertenencia étnica durante el periodo, los resultados evidencian persistencia de la alta mortalidad materna para poblaciones indígenas y NARP y de desigualdad, con brechas entre los pueblos étnicos y la población sin pertenencia étnica, particularmente para población indígena.

Para la población NARP, la RMM disminuyó 38,1 % entre 2016 y 2025, al pasar de 154 a 96 muertes maternas por cada 100 000 nacidos vivos, con un comportamiento fluctuante: descendió hasta 65 en 2018, aumentó a 127 en 2023 y disminuyó a 96 en 2025. En la población indígena. También se observa una tendencia lineal descendente débil, acompañada de una importante variabilidad interanual. La RMM pasó de 195,89 en 2016 a 208,67 en 2025, alcanzó un máximo de 226,72 en 2020, descendió hasta 154,54 en 2022 y posteriormente volvió a incrementarse. En suma, entre 2016 y 2025 aunque las líneas de tendencia presentan pendientes negativas para los tres grupos étnicos (indígenas, NARP y otros), este comportamiento no configura una tendencia hacia una reducción sostenida.

En términos de desigualdad, durante todo el periodo, la RMM indígena fue superior a la registrada en la población de otros/sin pertenencia étnica. En 2025, esta diferencia alcanzó 5,9 veces y frente a la población NARP 2,2 veces más. En 2016, las diferencias eran de 4,8 y 1,3 veces, respectivamente. En el caso de la población NARP, aunque se observa una reducción de la brecha relativa frente a la población de otros/sin pertenencia étnica; mientras en 2016 la RMM NARP era 3.8 veces superior, en 2025 fue 2.7 veces superior, más que una tendencia corresponde a una variación en el periodo.

En conjunto, los resultados muestran que las variaciones de la RMM no han significado el cierre de

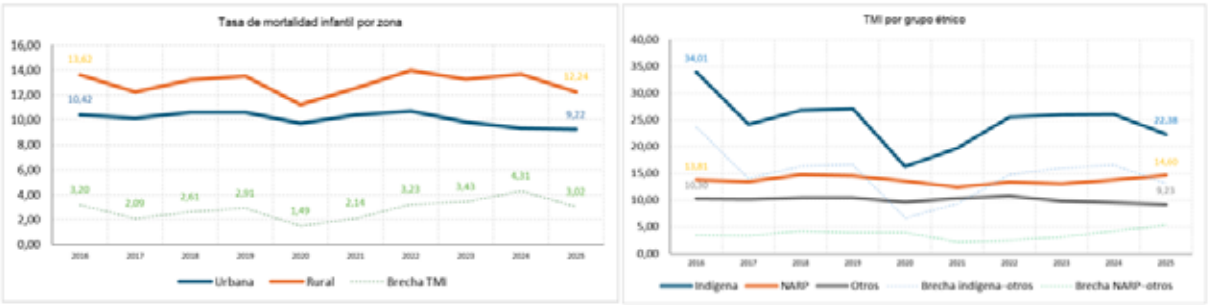
las desigualdades por pertenencia étnica. Persiste una mortalidad materna sustancialmente mayor en la población indígena, mientras que, pese a la reducción observada entre 2016 y 2025 en la población NARP, las fluctuaciones registradas no permiten afirmar que exista una tendencia sostenida de reducción de las brechas frente a la población sin pertenencia étnica.

Tasa de Mortalidad infantil, diferencias urbano – rurales

El análisis de la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) para el periodo 2016–2025 evidencia una tendencia descendente; sin embargo, mientras en las zonas urbanas se identifica una tendencia descendente estadísticamente significativa, en las zonas rurales no se observa una reducción sostenida, lo cual resulta de la persistencia de una brecha urbano – rural, con tasas sistemáticamente superiores en las zonas rurales frente a las urbanas.

La brecha urbano – rural permanece presente durante todos los años analizados, 3,20 al inicio del periodo, alcanza su mayor magnitud en 2024, con 4,31 puntos y disminuye a 3,02 puntos en 2025. Por tanto, puede afirmarse que no existe un proceso consistente de cierre de la desigualdad durante el periodo analizado. Esto pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las acciones orientadas a garantizar condiciones equitativas para la supervivencia infantil en las zonas rurales, que consideren las barreras geográficas, sociales y de acceso efectivo a los servicios de salud que pueden incidir en los resultados de salud de la población infantil.

Gráfica 23. Evolución de la tasa de mortalidad infantil y brechas por zona y grupo étnico, 2016–2025



Fuente: cubos EEVV - Defunciones y EEVV - Nacimientos (MSPS, extraído el 27 de agosto de 2026)

*Para TMI por grupo étnico se calculan frente a “Otros”, "Otros" agrupa ROM y otras etnias se excluye “No reportado”.

**2025 es preliminar. ***NARP agrupa raizal, palenquero y negro/afro

Tasa de Mortalidad Infantil, brechas entre grupos étnicos

El análisis de la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) según pertenencia étnica evidencia una desigualdad persistente y particularmente marcada para la población indígena. Durante todo el periodo 2016–2025, la TMI indígena se mantuvo por encima de la registrada en la población NARP y en la población de otros grupos. En 2016, la tasa indígena alcanzó 34,01 por cada 1000 nacidos vivos, frente a 13,81 en la población NARP y 10,30 en los demás grupos. Para 2025, aunque la TMI indígena

disminuyó a 22,38, continuó siendo sustancialmente superior a la de la población NARP (14,60) y a la de otros grupos (9,23).

En relación con la medición de desigualdad según pertenencia étnica, los resultados muestran un cierre de la brecha de mortalidad infantil entre la población indígena y la población de otros grupos entre 2016 y 2025. La brecha pasó de 23,71 a 13,15 muertes por cada 1000 nacidos vivos, lo que representa una reducción del 44,5 %, de esta forma la TMI indígena pasó de ser 3,3 veces a ser 2,4 veces superior. No obstante, el cierre de la brecha no ha sido sostenido, alcanzó su menor magnitud en 2020 (6,69 p.p), se amplió entre 2021 y 2024, y disminuyó en 2025.

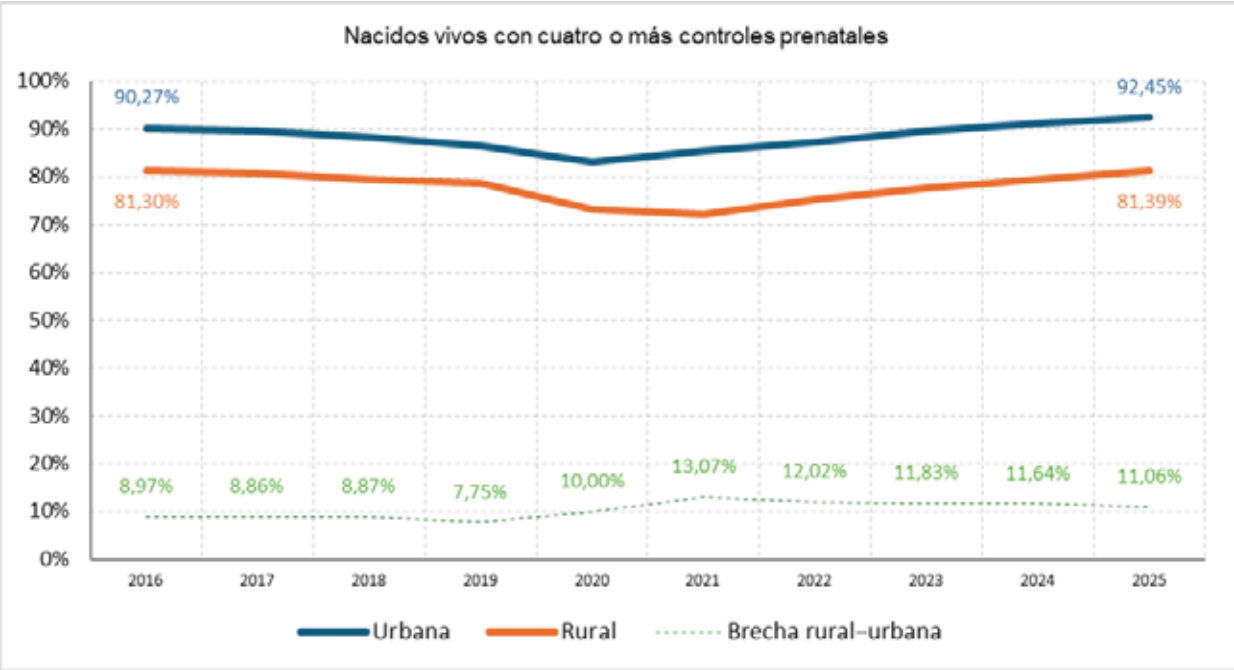
Por su parte, la población NARP presenta una tasa relativamente estable, con valores entre 12,50 y 14,79, con una ampliación de la brecha frente a otros grupos étnicos entre 2016 y 2025. La brecha absoluta pasó de 3,51 a 5,37 muertes por cada 1000 nacidos vivos, lo que representa un incremento del 53,3 %. La TMI de la población NARP pasó de ser 1,34 veces la registrada en la población de otros grupos a 1,58 veces entre 2016 y 2025. No obstante, esta ampliación no siguió una trayectoria sostenida, lo que implica que tampoco hubo una ampliación de la desigualdad significativa durante el periodo, sino que presentó fluctuaciones durante el periodo analizado.

En conjunto, estos resultados evidencian algunos avances en el cierre de brechas, particularmente en relación con la mortalidad infantil indígena; no obstante, persisten desigualdades asociadas a la pertenencia étnica que requieren respuestas culturalmente pertinentes y territorialmente adaptadas para garantizar el derecho a la salud y reducir las brechas evitables en la supervivencia infantil.

Cobertura del control prenatal

En relación con el acceso a atención prenatal, la proporción de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales evidencia una brecha urbano-rural persistente durante todo el periodo 2016–2025. En las zonas urbanas, el indicador pasó de 90,27 % en 2016 a 92,45 % en 2025, mientras que en las zonas rurales pasó de 81,30 % a 81,39 %, respectivamente. Aunque ambas áreas experimentaron una reducción entre 2016 y 2020 y especialmente en 2020 coincidente con la pandemia de COVID 19, la recuperación posterior no se produjo de manera homogénea: mientras la cobertura urbana superó en 2025, el nivel registrado al inicio del periodo, la rural permaneció en niveles de 2016.

Gráfica 24. Evolución del porcentaje de nacidos vivos con cuatro controles o más y brechas por zona, 2016–2025



Fuente: Cubo EEVV - Nacimientos (MSPS, extraído el 27 de agosto de 2026)*. El denominador excluye "Sin información".

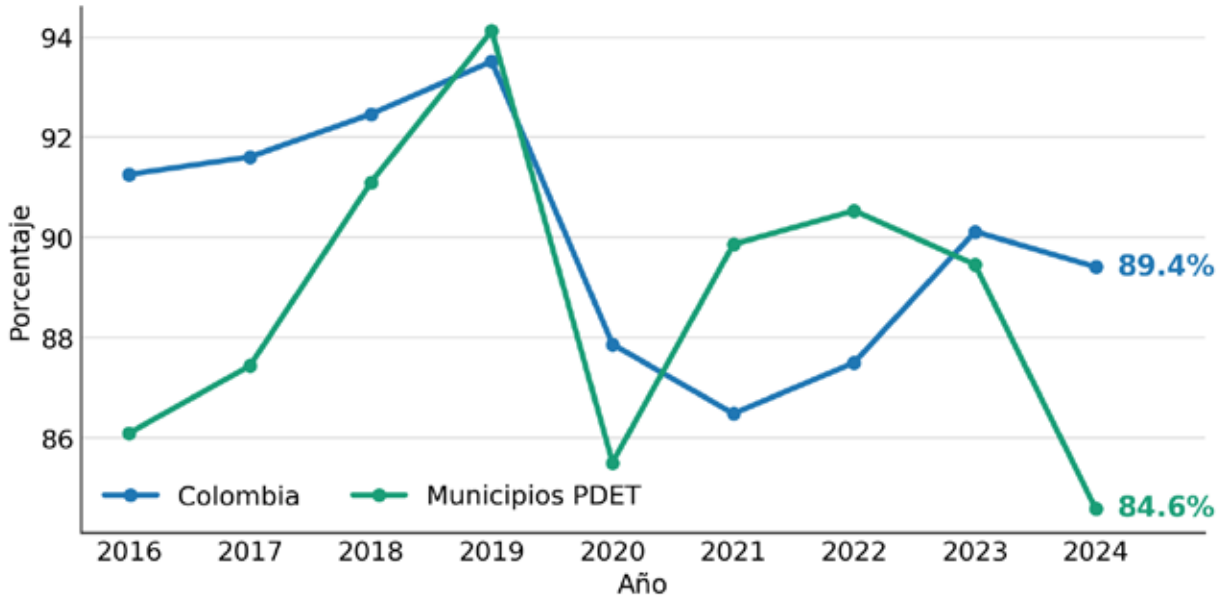
En consecuencia, la brecha urbano-rural se amplió de 8,97 a 11,06 puntos porcentuales entre 2016 y 2025, equivalente a un incremento aproximado del 23,3 %, lo que evidencia una tendencia significativa hacia la ampliación de la desigualdad territorial en este indicador.

Cobertura vacunación DPT - en municipios PDET

El seguimiento a la cobertura de vacunación con tercera dosis de DPT (DPT3) se realizó para el conjunto del país y para los 170 municipios PDET, con información comparable disponible hasta 2024. La cobertura nacional pasó de 91,3 % en 2016 a 89,4 % en 2024, mientras que en los municipios PDET pasó de 86,1 % a 84,6 % en el mismo periodo. En consecuencia, la cobertura PDET se mantuvo por debajo de la nacional durante casi todo el periodo, con una brecha de -5,2 puntos porcentuales en 2016 y de -4,8 puntos porcentuales en 2024.

Ambas series descendieron en 2020, año coincidente con la pandemia de COVID-19, y en 2021 y 2022, la cobertura de los municipios PDET superó la nacional. Sin embargo, en 2023 y 2024 la cobertura PDET volvió a ubicarse por debajo de este nivel, de modo que la ventaja observada en la etapa de recuperación no se sostuvo. Este comportamiento muestra que la mejora de la cobertura en los municipios priorizados no se mantuvo en el tiempo y pudo estar condicionada por la continuidad de las jornadas de vacunación, la disponibilidad de personal e insumos, la capacidad de los equipos para llegar a las zonas rurales dispersas y las dificultades geográficas y de acceso a los servicios. En consecuencia, los resultados no muestran una reducción sostenida de la brecha territorial en la cobertura de vacunación.

Gráfica 25 Evolución de la cobertura de vacunación DPT (3a dosis) y brechas por zona, 2016–2024

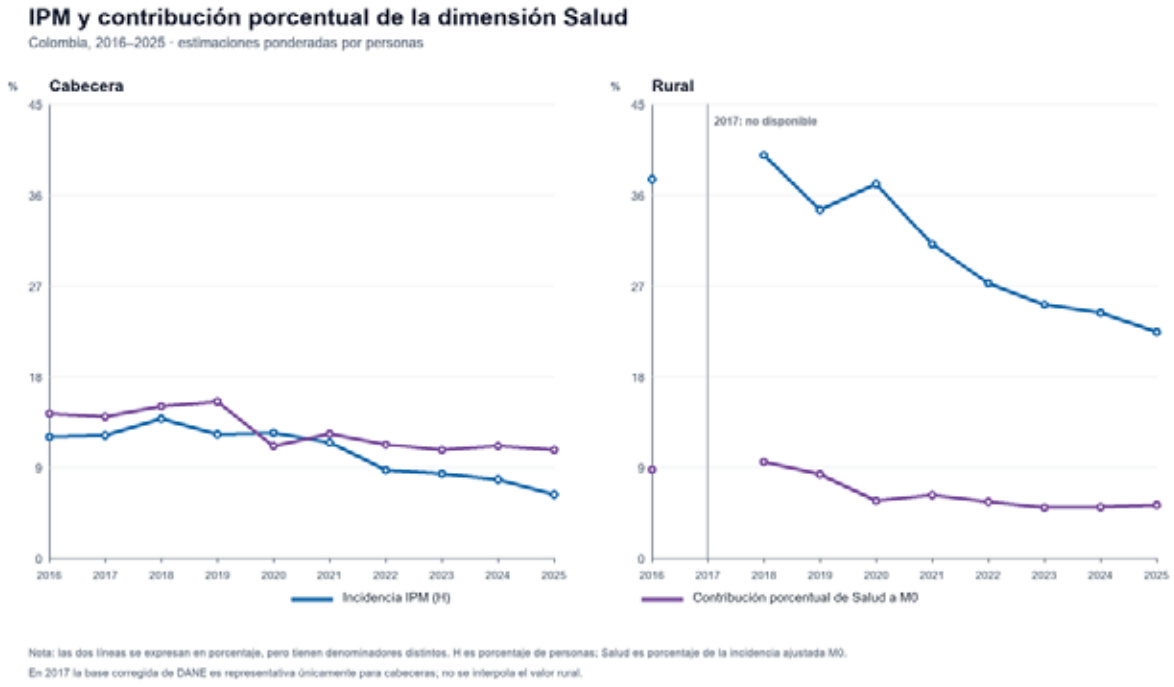


Fuente: coberturas municipales del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI, MSPS, 2026). (La cobertura ponderada es la terceras dosis sobre población menor de un año).

Participación de las privaciones de salud en las cifras de pobreza rural

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Final, la construcción sostenible de paz implica la superación de la pobreza y la desigualdad y el acceso efectivo a servicios de salud oportunos y de calidad constituye una condición articulada a este propósito. Para analizar la contribución de la garantía del derecho a la salud a la reducción de la pobreza rural, se analiza la participación de las privaciones correspondientes a la dimensión de salud en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) entre 2016 y 2025, con énfasis en la población residente en zonas rurales.

Gráfica 26. Incidencia de Pobreza Multidimensional y contribución porcentual de la dimensión de Salud*



Fuente: DANE (2026b), Boletín IPM 2025

*La línea azul muestra el porcentaje de personas en pobreza multidimensional, mientras que la morada indica qué proporción del total del IPM corresponde a privaciones en la dimensión de salud[64]. Para 2017 no se presenta información rural porque la base corregida de ese año solo es representativa para cabeceras.

Los resultados del IPM evidencian una reducción importante de la incidencia de la pobreza multidimensional rural (centros poblados y rural disperso) que pasó de 37,6 % en 2016 a 22,4 % en 2025. En la trayectoria se observa una reducción hasta 2020, seguida de una modificación asociada al periodo de la pandemia y una posterior recuperación de la tendencia descendente.

Por su parte, la dimensión de salud presenta una menor participación relativa en la pobreza multidimensional rural que en la urbana[65]. En 2016, las privaciones de salud representaban el 14,3 % de la incidencia ajustada del IPM en las zonas urbanas y el 8,7 % en las zonas rurales. Para 2025, estas participaciones se redujeron a 10,7 % y 5,3 %, respectivamente. Por tanto, en términos relativos, la participación de salud disminuyó en ambas zonas y la reducción fue más pronunciada en el área rural.

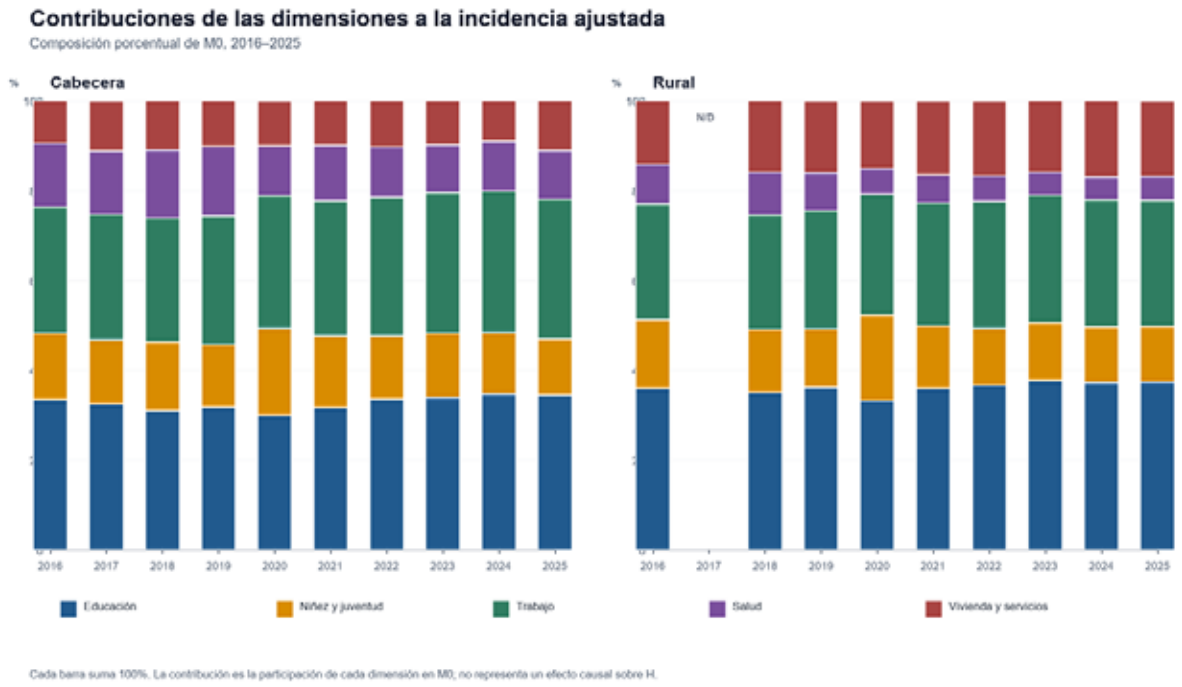
Esta disminución de la participación relativa de salud debe interpretarse con precaución. Una menor participación de salud dentro del IPM no implica necesariamente que las condiciones de salud hayan

[64] Aunque ambas líneas se expresan en porcentajes y utilizan la misma escala vertical, sus valores no deben compararse ni restarse directamente, ya que la línea azul se refiere a personas y la morada a la composición del índice.

[65] De acuerdo con la metodología empleada, la contribución de cada dimensión corresponde a su participación porcentual en la incidencia ajustada del IPM (M0); por tanto, expresa el peso relativo de las privaciones de cada dimensión dentro de la pobreza multidimensional, y no debe interpretarse como un efecto causal de dicha dimensión sobre la pobreza.

mejorado en la misma magnitud ni que se hayan eliminado las privaciones en esta dimensión[66] y puede indicar también que otras dimensiones incluidas en el índice, como, educación, trabajo y vivienda y servicios públicos ganaron peso relativo dentro del conjunto de privaciones que caracterizan la pobreza multidimensional rural.

Gráfica 27. Contribuciones de las dimensiones a la incidencia ajustada



Fuente: DANE (2026b), Boletín IPM 2025

La dimensión de salud está conformada por dos privaciones: la falta de aseguramiento en salud y las barreras de acceso a los servicios de salud, cada indicador tiene un peso de máximo 10 % en el puntaje total del IPM, por lo que la dimensión de salud suma máximo 20 %. En el área rural, la proporción de personas que vive en hogares con privación en salud por falta de aseguramiento se redujo de 11,1 % en 2016 a 3,8 % en 2025. En este contexto, la evolución del aseguramiento en salud constituye un elemento relevante para interpretar los resultados, particularmente por la expansión de la afiliación en La Guajira, Arauca, Cundinamarca, Norte de Santander, Guaviare y Guainía en donde entre 2016 y 2025, el crecimiento de afiliados fue de 35,4 %; 33,7 %; 30,8 %; 29,8 %; 20,6 % y 19,7 % respectivamente.

[66] Dado que la contribución es una medida de composición de la pobreza multidimensional, su variación depende tanto del comportamiento de las privaciones en salud como de la evolución de las demás dimensiones que integran el índice. En consecuencia, la reducción de la participación de salud debe analizarse con la evolución de las dimensiones de educación, trabajo, niñez y juventud, y vivienda y servicios públicos.

No obstante, el aseguramiento constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el acceso efectivo al derecho a la salud y se observan las barreras de acceso a los servicios de salud. El indicador muestra que la proporción de personas en el área rural que vive en hogares con esta privación pasó de 6,8 % en 2016 a 3,4 en 2025, aunque la trayectoria no fue lineal, alcanzó 9 % en 2018, descendió a 2,3 % en 2022 y entre 2024 y 2025 volvió a subir de 2,8 a 3,4 %. Este incremento que puede relacionarse con el deterioro creciente en las condiciones de acceso efectivo a los servicios de salud en todo el país.

Con el fin de profundizar en el análisis de barreras de acceso, con base en datos de la Supersalud se identifica que los reclamos en salud presentan una tendencia creciente. En 2025 se recibieron en el país cerca de dos millones de reclamos contra las EPS, lo cual representó un crecimiento de 341 % respecto al número de reclamos presentados en 2017. En 2025, aproximadamente 143 000 reclamos correspondieron a usuarios de municipios PDET. Esta cifra representa un incremento aproximado del 43 % frente a 2024, año en el que se registraron cerca de 100 000 reclamos provenientes de estos territorios.

Por su parte, en 2025, la Defensoría del Pueblo aplicó un instrumento de verificación del derecho al acceso a medicamentos a 3721 personas en puntos de dispensación de todo el territorio nacional. De estas encuestas, 599 correspondieron a población de municipios PDET, donde 501 usuarios (84 %) manifestaron no haber recibido sus medicamentos, mientras que, de quienes los recibieron el 88 % señalaron haberlos recibido de manera tardía o parcial, después de trámites, quejas o recursos judiciales adicionales. Estos resultados evidencian barreras importantes en el acceso oportuno y completo a los medicamentos en los municipios priorizados.

Sumado a esto, se observa un aumento del gasto de bolsillo; es decir, el gasto de los hogares en salud pasó del 15,8 % al 17,2 % entre 2019 y 2024, con niveles particularmente elevados en Guaviare (35,6 %), Arauca (35,12 %) y Putumayo (26,69 %), según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE (como se citó en Defensoría del Pueblo, 2025). Esta cifra se acerca al nivel de riesgo de empobrecimiento que determina la Organización Mundial de la Salud como crítica, y representa una carga económica especialmente elevada para los hogares con menores ingresos, lo cual afecta más fuertemente a zonas rurales.

Según Álgebra Labs (2026, pp. 11-12), a partir de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, entre 2022 y 2025 este gasto aumentó un 61,7 % en las zonas rurales, frente al 26,4 % en las urbanas. Esta evolución resulta especialmente relevante en los territorios rurales y en los municipios PDET, donde las mayores condiciones de pobreza pueden limitar la capacidad de los hogares para asumir gastos directos en salud. En este contexto, los pagos directos por medicamentos y otros servicios pueden comprometer una mayor proporción de los ingresos familiares y profundizar las condiciones de vulnerabilidad económica.

5.4. Conclusiones

Se mantiene la deuda de transformación del campo y en específico de la salud rural como un mecanismo de justicia

A 10 años de la firma del Acuerdo Final de Paz, la transformación de las condiciones de vida en el campo colombiano, necesaria para contribuir a la superación de las inequidades que han alimentado la persistencia del conflicto, continúa siendo una tarea pendiente, así como la garantía del derecho a la salud en las zonas rurales que constituye una de sus principales expresiones. Si bien se registran avances normativos, institucionales y en la implementación de medidas para fortalecer la atención en salud rural, estos aún no permiten afirmar que se cuente con un modelo funcional, adaptado a las particularidades de los territorios, capaz de responder a las necesidades de la población campesina y de superar las desigualdades territoriales y étnicas en el acceso a los servicios. Por el contrario, el deterioro de las condiciones de acceso y la persistencia de brechas en los resultados en salud, documentadas en este informe, evidencian que la transformación sigue pendiente. Esto también pone de relieve que los avances deben valorarse por su contribución efectiva a mejorar las condiciones de salud de las poblaciones rurales y no únicamente por el cumplimiento de los productos e indicadores del Plan. En el marco del Acuerdo Final, garantizar la salud rural es una cuestión de justicia territorial: implica corregir desigualdades y asegurar condiciones equitativas para el ejercicio del derecho fundamental a la salud, al reconocer las necesidades diferenciales de la población rural. En este sentido, el principal desafío para 2030 es convertir los compromisos adquiridos y loa avances alcanzados en capacidades institucionales, servicios oportunos y de calidad, y resultados sostenibles que contribuyan al cierre de brechas y a la construcción de paz.

Existen avances importantes en el cumplimiento de las medidas previstas para fortalecer la salud rural

El análisis evidencia avances en la implementación de las medidas e indicadores previstos en el plan de implementación, particularmente en la cobertura territorial del Modelo Especial de Salud Pública para población rural, la ampliación de la infraestructura, la cobertura de servicios de telemedicina y el despliegue territorial de los EBS. Para 2025, el 97 % de los municipios PDET con zonas rurales, el 92 % de los municipios del PNSR categorizados como rurales y el 73 % de los categorizados como rurales dispersos, reportaron el cumplimiento de los criterios de implementación del modelo especial de salud rural. Asimismo, se reportó la finalización del 42,23 % de los proyectos de infraestructura, mejoramiento, dotación biomédica, transporte, entre otros, de los proyectos financiados en municipios PDET y 55,65 % de los proyectos en municipios del PNSR, con inversiones superiores a los $352 mil millones y $514 mil millones respectivamente. En cuanto a la telemedicina, 421 sedes de las ESE en municipios PNSR (33,9 % del total) y 332 sedes en municipios PDET (47,6 % del total), con corte al 30 de junio de 2026, contaban con estos servicios habilitados. Estos avances constituyen un esfuerzo relevante de fortalecimiento de la capacidad territorial del sistema de salud.

No obstante, la información disponible no permite establecer si estos avances son suficientes y pertinentes para cerrar las brechas de acceso a la salud rural ni si las inversiones han contribuido a reducir las desigualdades territoriales. Para determinarlo, se requiere información sobre la operación y el mantenimiento de la infraestructura, la disponibilidad de talento humano, la continuidad y accesibilidad de los servicios, la capacidad resolutiva y la articulación de las redes de atención.

Asimismo, es necesario fortalecer la trazabilidad entre los recursos invertidos, los proyectos finalizados, su distribución territorial y su funcionamiento efectivo, para evaluar su contribución al acceso oportuno y de calidad a los servicios de salud en las zonas rurales.

Los resultados en salud muestran avances en algunas condiciones de salud rural, pero insuficientes para mostrar un cierre sostenido de las brechas territoriales y étnicas

Se identifican señales favorables en la mortalidad infantil, donde la brecha entre la población indígena y otros grupos se redujo aproximadamente 44,5 % entre 2016 y 2025, y en la afiliación al sistema de salud en zonas rurales, que aumentó de 70,2 % en 2016 a 76,7 % en 2024. No obstante, persisten o se amplían algunas desigualdades: la brecha urbano-rural en la cobertura de control prenatal pasó de 9,0 a 11,1 p.p entre 2016 y 2025, la población rural mantuvo durante todo el periodo una mortalidad materna superior a la urbana, aunque se identifican fluctuaciones y algunas mejoras entre 2022 y 2024, estas no configuraron una tendencia sostenida de reducción de la desigualdad territorial.

En materia étnica, aunque se redujo la brecha de mortalidad infantil de la población indígena, 44,5 %, la correspondiente a la población NARP aumentó 53,3 %, y la mortalidad materna continúa mostrando brechas importantes entre grupos. En conjunto, algunos periodos y resultados muestran progresos puntuales, pero un comportamiento heterogéneo que no permite afirmar un cierre estructural y sostenido de las brechas de desigualdad.

Avances en cobertura del aseguramiento y las dificultades persistentes para garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud

Se evidencia un avance en la afiliación al aseguramiento en salud de la población residente en zonas rurales, lo que constituye un avance en la protección frente al riesgo financiero de los hogares. De acuerdo con las cifras del MSPS, la afiliación aumentó 6,5 p.p., al pasar de 70,2 % en 2016 a 76,7 % en 2024. De manera complementaria, se observa una reducción de la privación en salud asociada a la falta de aseguramiento de los hogares, que pasó de 11,1 % en 2016 a 3,8 % en 2025 (IPM, DANE).

No obstante, estos avances coexisten con barreras para el acceso efectivo a los servicios de salud. En el último año, el porcentaje de hogares rurales con barreras de acceso aumentó 0,6 p.p. De igual manera, se registró un incremento en los reclamos relacionados con el acceso a medicamentos del 43 % frente a 2024. Estas situaciones pueden traducirse en mayores gastos de bolsillo para los hogares y, por esta vía, limitar el efecto protector que se espera del aseguramiento frente al riesgo financiero en salud. Esta situación adquiere especial relevancia en los municipios PDET, donde la incidencia de la pobreza multidimensional es superior al promedio nacional y, por tanto, los hogares pueden presentar una menor capacidad para absorber gastos adicionales derivados de barreras de acceso a servicios, medicamentos u otras prestaciones de salud.

Brecha entre implementación y transformación: cumplimiento de los indicadores de PNSR, pero aún las transformaciones están pendientes

El análisis evidencia un nivel alto de cumplimiento de las medidas previstas en el Acuerdo Final para transformar las condiciones de salud en el campo colombiano. Sin embargo, este avance en la implementación aún no se ha traducido, en la misma proporción, en los resultados en salud, la superación de las desigualdades territoriales y étnicas que el Acuerdo Final se propuso transformar.

Aunque la información disponible no permite establecer las causas de esta brecha, los datos sugieren la importancia de fortalecer el seguimiento a la focalización territorial; departamentos como Guainía, Vaupés, Amazonas, Casanare, Cundinamarca y Boyacá concentran municipios que no alcanzan las metas de implementación y registran inversiones de apenas entre 1 % y 2 % de la asignación de inversiones. Asimismo, el reporte de cumplimiento de los productos debe complementarse con el seguimiento a su funcionamiento sostenido, calidad, cobertura efectiva, especialmente en infraestructura y telemedicina, con el fin de verificar su aporte al acceso efectivo a los servicios de salud.

Dado que la entrada en operación de varios de los principales componentes del modelo especial de salud para zonas rurales se concentró en la parte final del periodo analizado (2023–2025), sus resultados en términos de transformación de las condiciones de salud aún están por observarse y requieren esfuerzos sostenidos de implementación, seguimiento y evaluación en los próximos años.

De igual forma, avanzar en operacionalizar el enfoque de género para su implementación y seguimiento específico en el marco del PNSR, ya que su incorporación no constituye un elemento accesorio, las desigualdades en salud se encuentran atravesadas por diferencias asociadas al género, la pertenencia étnica, el territorio, la ruralidad y otras formas de exclusión, por lo que su transformación exige que estas dimensiones sean incorporadas de manera transversal en la planeación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Aunque hubo avances en el desarrollo de modelos de atención propios e interculturales para los pueblos y comunidades étnicas, su implementación presenta distintos niveles de avance. En particular, es necesario continuar fortaleciendo el desarrollo y la implementación del modelo de salud para las comunidades NARP.

Avances normativos e institucionales: lo alcanzado y lo que aún se espera la salud rural

A 10 años de la firma del acuerdo de paz, Colombia cuenta con un marco normativo que reconoce la salud rural como una condición necesaria para garantizar el derecho fundamental a la salud, avanzar en la igualdad material y contribuir a la transformación estructural del campo y la construcción de paz. Sin embargo, la adopción tardía del Plan Nacional de Salud Rural, que se concretó en el año noveno después de la firma del Acuerdo Final, evidencia rezagos en la materialización de este compromiso. La prórroga de los PDET hasta 2037 representa una oportunidad para fortalecer la articulación entre la planeación territorial, la financiación y la implementación del Plan. Para el periodo 2026–2030, el principal desafío consiste en traducir este marco normativo en resultados verificables, mediante la asignación efectiva de recursos, el fortalecimiento de la capacidad institucional y de las redes de prestación de servicios y la articulación del PNSR con los Planes Territoriales de Salud y los PATR. La garantía del derecho a la salud rural dependerá, en última instancia, de que los compromisos normativos se traduzcan en capacidades y servicios efectivos, sostenibles y equitativamente distribuidos en los territorios.

5.5. Recomendaciones

Ministerio de Salud y Protección Social y al Departamento Nacional de Planeación (DNP), con participación de las entidades territoriales: mejorar la focalización territorial de las inversiones y los esfuerzos en implementación: Revisar la distribución territorial de los recursos y los avances en la implementación del PNSR, para priorizar los municipios rurales y rurales dispersos que presentan rezagos en el cumplimiento de las metas, bajas asignaciones de inversión o mayores barreras de acceso a los servicios de salud. Considerar necesidades de municipios como Guainía, Vaupés, Amazonas, Casanare, Cundinamarca y Boyacá identificados en el informe, y establecer medidas diferenciadas de asistencia técnica, programación de inversiones y seguimiento. Asimismo, deberá permitir verificar la correspondencia entre la asignación de recursos, las necesidades de salud de la población y las brechas territoriales que se busca reducir.

Establecer orientaciones y mecanismos de asistencia técnica para asegurar que las acciones del PNSR se incorporen de manera coherente en los Planes Territoriales de Salud y se articulen con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y los instrumentos de programación presupuestal correspondientes. Esta articulación deberá traducirse en compromisos territoriales verificables, con metas, responsables, fuentes de financiación, cronogramas e indicadores de seguimiento, que permitan dar continuidad a las intervenciones y evitar que los avances dependan de acciones aisladas o de asignaciones de corto plazo.

Incorporar de manera verificable el enfoque de género y diferencial en la implementación, seguimiento y evaluación del PNSR, mediante metas e indicadores desagregados por sexo, pertenencia étnica y territorio.

Diseñar y reportar el modelo rural con enfoque de género, con metas sobre salud sexual y reproductiva, mortalidad materna, violencias basadas en género, población LGBTIQ+ y atención psicosocial.

Diseñar el modelo de atención para poblaciones NARP.

Se recomienda incluir metas verificables, responsables institucionales y mecanismos de participación de las comunidades, de manera que la incorporación de estos enfoques pueda evaluarse por sus efectos en el acceso y la calidad de la atención, y no únicamente por su inclusión formal en los instrumentos de planeación.

Al Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las entidades territoriales departamentales y municipales: fortalecer el seguimiento a la operación efectiva de las inversiones en salud rural: Implementar un mecanismo de seguimiento que permita verificar el funcionamiento efectivo de la infraestructura y los servicios de telemedicina financiados en los municipios priorizados por el PNSR y los PDET. Este mecanismo deberá consolidar información sobre la localización de las inversiones, los recursos asignados y ejecutados, el estado de operación de las sedes, la disponibilidad de talento humano, equipos e insumos, la continuidad de los servicios y su articulación con los demás niveles de atención. Sus resultados deberán incorporarse a los informes periódicos de seguimiento del PNSR y permitir identificar los territorios que requieren medidas correctivas.

Al Departamento Nacional de Planeación: fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación del PNSR mediante indicadores que permitan analizar conjuntamente los avances de implementación y su contribución a la garantía efectiva del derecho a la salud en las zonas rurales, así como la evolución de las brechas urbano-rurales y étnicas en resultados prioritarios en salud.

Al Ministerio de Salud, a la Superintendencia Nacional de Salud, a las EPS, a las IPS y a los gestores farmacéuticos: garantizar trazabilidad de la prescripción hasta la entrega completa, inventarios mínimos y contingencias rurales, información al usuario, entrega cercana o domiciliaria y remedio rápido ante interrupciones.

Fortalecer las estrategias de acceso efectivo a servicios y medicamentos en la ruralidad, con especial atención a municipios PDET y hogares con mayor vulnerabilidad económica.

Al Ministerio de Salud y Protección Salud, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con participación del Departamento Nacional de Planeación y de las entidades territoriales: garantizar la sostenibilidad financiera e institucional de la implementación del PNSR para 2026–2030: Definir una programación plurianual de las intervenciones prioritarias del PNSR para el periodo 2026–2030, que identifique los recursos requeridos, las fuentes de financiación, los compromisos de las entidades responsables y las necesidades de sostenimiento de la infraestructura, la telemedicina, los Equipos Básicos de Salud y el talento humano. La programación deberá considerar los rezagos territoriales identificados en el informe y establecer mecanismos de seguimiento a la ejecución presupuestal y a la continuidad de las intervenciones, con el fin de favorecer la sostenibilidad de las capacidades instaladas y su contribución al acceso efectivo a los servicios de salud rural.



Referencias

Acto Legislativo 01 de 2005. Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política. (2005, 25 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 45 980. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17236

Acto Legislativo 01 de 2023. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. (2023, 5 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 52 447. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213790

Acto Legislativo 01 de 2025. Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia. (2025, 6 de febrero). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 53 022. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2025.html

Agencia de Desarrollo Rural [ADR]. (2026a). *Informe de empalme entre gobiernos nacionales*.

Agencia de Desarrollo Rural [ADR] (2026b). Respuesta a solicitud de información acerca del estado de avance del Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía progresiva del derecho a la alimentación [Radicado No. 20263400043172].

Agencia de Renovación del Territorio [ART] (2026a). *Avance en iniciativas – Central PDET*. https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/

Agencia de Renovación del Territorio [ART] (2026b). *Informe de empalme entre gobiernos nacionales*. https://www.renovacionterritorio.gov.co/sites/default/files/2026-08/informe_de_empalme_art.pdf

Agencia de Renovación del Territorio [ART] (2026c, 25 de mayo). Respuesta a solicitud de información [Radicado n.º 20261200081571].

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN]. (2026, 21 de julio). Respuesta a solicitud de información acerca del estado de avance en los compromisos de hábitat y vivienda para firmantes de Paz [Radicado n. ° OFI26-014685].

Álgebra Labs. (2026, 29 de abril). Gasto de bolsillo y barreras de atención en salud (2019–2025) (n. º 003).

Caracol Radio. (2026a, 2 de septiembre). *Debate Omaña y Corzo: ¿Universidad del Catatumbo es una inversión social necesaria o improvisación?* https://caracol.com.co/2026/09/02/debate-omana-y-corzo-universidad-del-catatumbo-es-una-inversion-social-necesaria-o-improvisacion/

Caracol Radio. (2026b, 28 de agosto). *Universidad del Catatumbo: la obra está prácticamente lista pero no hay quien la opere*. https://caracol.com.co/2026/08/28/universidad-del-catatumbo-la-obra-que-esta-practicamente-lista-pero-no-hay-quien-la-opere/

Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz [CINEP]. (2024). Decimotercer informe Implementación del Acuerdo Final: diseño y ejecución de políticas públicas del Gobierno Nacional (2022–2026). https://cinep.org.co/wp-content/uploads/13_Decimotercer-informe-actualizado-ISBN.pdf

Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO] y Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz [CSIVI]–Comunes. (2023). *La paz firmada: aportes para el debate sobre su implementación en el gobierno del cambio*. https://www.cepdipo-co.org/wp-content/uploads/2024/06/1.-Colombia-potencia-de-vida-web-_compressed.pdf

Colpensiones (2026, 24 de marzo). Respuesta a solicitud de información acerca del estado de avance del Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores rurales [Radicado n. º 2026_4824756].

Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional [CISAN]. (2021, marzo). *Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación*. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CDESC]. (1999). *Observación general n. º 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*.

Contraloría General de la República. (2017, 5 de junio). *Evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural 2012-2015*. Contraloría Delegada sector Agropecuario, Dirección de estudios territoriales.

Decreto 1071 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. (2015, 26 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. º 49 523. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76838].

Decreto 1077 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015, 26 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n.º 49.523. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216

Decreto 1934 de 2015. Por medio del cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación y valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural -VISR-. (2015, 29 de septiembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. º 49 650. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=63522

Decreto 295 de 2017. Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, a efectos de reglamentar la contribución de terceros para personas vinculadas al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y se dictan otras disposiciones. (2017, 22 de febrero). Presidencia de la República. Diario Oficial n. º 50 155. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79515

Decreto 1052 de 2019. Por medio del cual se modifica el artículo 2.2.1.2.2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con la modalidad de Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural. (2019, 12 de junio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. º 50 982. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=95090

Decreto 1330 de 2019. Por el cual se sustituye el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación. (2019, 25 de julio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 51 025. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=98270

Decreto 470 de 2020. Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. (2020, 24 de marzo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 51 267. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110861

Decreto 662 de 2020. Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. (2020, 14 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 51 417. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=122580

Decreto 1174 de 2020. Por el cual se adiciona el Capítulo 14 al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, a efectos de reglamentar el Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. (2020, 27 de agosto). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° [51.419]. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=140490

Decreto 1341 de 2020. Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural. (2020, 8 de octubre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 51 461. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=99685

Decreto 1604 de 2020. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020, 3 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 51 517. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=149939

Decreto 287 de 2021. Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los proyectos de vivienda y usos complementarios, así como el régimen especial en materia de licencias urbanísticas para los antiguos ETCR. (2021, 24 de marzo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 51 626. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160849

Decreto 1247 de 2022. Por el cual se adiciona una sección al Capítulo 1 del Título 10 de la parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con las Cajas de Compensación Familiar dentro de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural y se dictan otras disposiciones. (2022, 19 de julio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 52 100. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=190146

Decreto 2271 de 2023. Por medio del cual se modifica la Sección 5 del Capítulo 3, Título 3, Parte 5, Libro 2, del Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar la Ley 2307 de 2023 y el artículo 123 de la Ley 2294 de 2023. (2023, 29 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 52 623. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=227770

Decreto 684 de 2024. Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA), el Programa Hambre Cero, el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación del Hambre y la Malnutrición (SNSMSHM) y el Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición ODAN y se transforma la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). (2024, 4 de junio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 52 777. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=156919

Decreto 780 de 2024. Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023. (2024, 24 de junio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 52 374. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=242896

Decreto 1004 de 2024. Por el cual se adiciona el titulo 4 parte 3 del libro 2 del decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, con el fin de reglamentar el artículo 358 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida" en lo relacionado con la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos. (2024, 5 de agosto). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 52 839. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=247997

Decreto 351 de 2025. Por el cual se adiciona la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 780 del 2016 relativo al Plan Nacional de Salud Rural (PNSR). (2025, 27 de marzo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 072. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259635

Decreto 413 de 2025. Por el cual se modifican algunas disposiciones del Capítulo 1 y del Capítulo 7 del Título 1, así como se modifican disposiciones de la subsección 4, sección 1, Capítulo 1 del Título 10 de la Parte 1 Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relativo al subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento de vivienda. (2025, 3 de abril). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 079. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259836

Decreto 0481 de 2025. Por el cual se reconoce y establece el Sistema Educativo indígena Propio -SEIP- de los pueblos y comunidades indígenas de Colombia, como Política Pública de Estado y se dictan otras disposiciones. (2025, 30 de abril). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 109. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259756

Decreto 585 de 2025. Por el cual se adiciona el Título 13, a la Parte 1, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con el subsidio familiar de vivienda del programa de Autogestión de vivienda de interés social nueva urbana y rural. (2025, 28 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 132. https://minvivienda.gov.co/normativa/decreto-0585-2025

Decreto 1098 de 2025. Por el cual se adiciona el Título 6 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Educación y se implementa la reglamentación para la creación y fortalecimiento de universidades públicas de carácter especial propias e intercul-

turales de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. (2025, 17 de octubre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 277. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=265416

Decreto 1166 de 2025. Por el cual se adiciona la Sección 5 al Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con las condiciones especiales para la realización de intervenciones en las modalidades de mejoramiento de vivienda, vivienda progresiva o construcción en sitio propio que sean objeto de subsidio familiar de vivienda, y se dictan otras disposiciones. (2025, 4 de noviembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 296. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=269438

Decreto 1341 de 2025. Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015, para reglamentar los asuntos relacionados con el hábitat y la vivienda diferencial y se dictan otras disposiciones. (2025, 10 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 331. https://minvivienda.gov.co/normativa/decreto-1341-2025

Decreto 626 de 2026. Por el cual se liquida el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. (2026, 19 de junio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 530. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=193481

Decreto Ley 890 de 2017. Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. (2017, 28 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 247. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81875

Decreto Ley 480 de 2025. Por el cual se establece e implementa el Sistema Indígena de Salud Propia e lntercultural (SISPI) como la Política de Estado en salud para los pueblos indígenas de Colombia y se dictan otras disposiciones. (2025, 30 de abril). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 105. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259856

Defensoría del Pueblo (2025). *Medicamentos inaccesibles, derechos vulnerados. Un análisis con enfoque territorial en Colombia*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3731561/Medicamentos+inaccesibles+derechos+vulnerados.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2025a). *Boletines campesinos – Resultados para población campesina, Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024*. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-campesinos-ECV-2024.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2025b). *Boletín técnico. Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES – 2024*. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/FIES/bol-FIES-2024.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2026a). *Boletín técnico. Ocupación informal, trimestre móvil diciembre 2025 – febrero 2026*. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-dic2025-feb2026.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2026b). *Boletín técnico. Pobreza multidimensional 2025*. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2025.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2026c). *Boletín técnico. Resultados para población campesina, Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025*. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-ECV-2025.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2026d). *Estadísticas Vitales (EEVV): cubos de defunciones y nacimientos* (catálogo SGD_Registro_Estadisticas_Vitales).

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [DPS] (2019). *Informe de rendición de cuentas del Acuerdo de Paz*. https://prosperidadsocial.gov.co/transparencia/rendicion-de-cuentas/

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [DPS] (2020). *Informe de rendición de cuentas del Acuerdo de Paz*. https://prosperidadsocial.gov.co/transparencia/rendicion-de-cuentas/

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [DPS] (2021). *Informe de rendición de cuentas del Acuerdo de Paz*. https://prosperidadsocial.gov.co/transparencia/rendicion-de-cuentas/

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [DPS] (2023). *Informe de rendición de cuentas del Acuerdo de Paz*. https://prosperidadsocial.gov.co/transparencia/rendicion-de-cuentas/

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [DPS] (2024). *Informe de rendición de cuentas del Acuerdo de Paz*. https://prosperidadsocial.gov.co/transparencia/rendicion-de-cuentas/

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [DPS] (2025). *Informe de rendición de cuentas del Acuerdo de Paz*. https://prosperidadsocial.gov.co/transparencia/rendicion-de-cuentas/

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [DPS] (2026). *Informe de empalme entre gobiernos nacionales*. https://datalogo.dnp.gov.co/informe-empalme

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2012, 11 de septiembre). Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) (Documento CONPES 156). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/156.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2015). *Misión para la Transformación del Campo*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Estrategia%20de%20Competitividad%20para%20el%20Sector%20Agropecuario%20V2015-10-23.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2023, 27 de octubre). Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 81,5 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el programa para mejorar el acceso y graduación en educación superior (Documento CONPES 4122). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4122.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2025). *Minuta del Pacto social para la transformación del Catatumbo*. https://pactosterritoriales.dnp.gov.co/Pactos-Territoriales-suscritos/Paginas/Pacto-Territorial-Catatumbo.aspx

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2026). *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)*. https://siipo.dnp.gov.co/

Encuesta Nacional de la Situación Nutricional [ENSIN] (2015). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Salud (INS) y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS). https://www.icbf.gov.co/ensin-encuesta-nacional-de-situacion-nutricional-0#ensin3

Gobierno de Colombia y FARC-EP (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz [Instituto Kroc] (2025, junio). *Navegando las aguas de la paz: avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación del Acuerdo Final (diciembre de 2023 a noviembre de 2024)*. Universidad de Notre Dame. https://doi.org/10.7274/28706174

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. (1997, 18 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 43 091. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339

Ley 731 de 2002. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. (2002, 14 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 44 678. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52105

Ley 1438 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. (2011, 19 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 47 957. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41355

Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad». (2019, 25 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 50 964. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970

Ley 1990 de 2019. Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos. (2019, 2 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 51 033

Ley 2046 de 2020. Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos. (2020, 6 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 51 398

Ley 2156 de 2021. Por medio de la cual se crea una exención legal para el pago de las tarifas del examen de estado de la educación. (2021, 15 de septiembre). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 51 798. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171250

Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. (2023, 19 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 52 400. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510

Ley 2307 de 2023. Por la cual se establece la gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones. (2023, 31 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 52 473. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=215190

Ley 2391 de 2024. Por medio de la cual se establece la gratuidad en el pago de los derechos de grado de estudiantes pertenecientes a los grupos, a, b y c del Sisbén IV, grupos étnicos, población campesina, población víctima del conflicto armado, y población con discapacidad en las instituciones de educación superior públicas, y se dictan otras disposiciones. (2024, 26 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 52 829. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2391_2024.html

Ley 2462 de 2025. Por medio de la cual se modifica la ley 731 de 2002 y se adoptan medidas afirmativas, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca; y se dictan otras disposiciones. (2025, 18 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 53 153. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=260656

Ley 2466 de 2025. Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia. (2025, 25 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 53 160. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=260676

Machado, A. (2018). *La tríada rural*. Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR] (2020). Formato de soporte avance cualitativo. Desagregación y reporte de indicadores del Plan Nacional de Vivienda Rural A.67 y A.67P. https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/XQGkMqxJJAzU7LNk

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR] (2022). Formato de soporte avance cualitativo. Desagregación y reporte de indicadores del Plan Nacional de Vivienda Rural A.67 y A.67P. https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/XQGkMqxJJAzU7LNk

Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2018). *Tasa de analfabetismo* [Ficha técnica del indicador A.447]. Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), Departamento Nacional de Planeación. https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/Sh39a6s8aVyLsqV2

Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2021). *Plan Especial de Educación Rural (PEER)* (Resolución 21598 de 2021). https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=118790

Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2023). *Propuesta de Aprendizaje para Cambiar entornos sociales*. Modelo de Aplicación para Entidades Territoriales certificadas.

Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2025a, 12 de mayo). *Programas de Tránsito Inmediato a la Educación Superior (PTIES)*. https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Universidad-en-tu-Territorio/PTIES/417128:Programas-de-Transito-Inmediato-a-la-Educacion-Superior-PTIES

Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2025b, 26 de mayo). Respuesta a solicitud de información [Radicado n. ° 202504011002578181].

Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2025c, 3 de junio). Respuesta a solicitud de información [Radicado n. ° 025-ER-0250802].

Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2026a). *Informe de empalme entre gobiernos nacionales*.

Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2026b, 26 de marzo). Respuesta a solicitud de información [Radicado n. ° 2026-EE-111722].

Ministerio de Igualdad y Equidad (2026, 5 de junio). Respuesta a solicitud de información acerca del estado de avance del Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía progresiva del derecho a la alimentación [Radicado n. ° MIE-S-2026-0017801].

Ministerio de Salud y Protección Social [MSPS] (2018). *Documento borrador del Plan Nacional de Salud Rural*.

Ministerio de Salud y Protección Social [MSPS] (2024). *Informe de seguimiento técnico y presupuestal de los trazadores indígenas, vigencia 2024*. Repositorio Institucional Digital (RID). https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/informe-tecnico-presupuestal-trazadores-indigenas-2024.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social [MSPS] (2025). *Anexo técnico del Plan Nacional de Salud Rural*.

Ministerio de Salud y Protección Social [MSPS] (2026). *Informe de empalme 2022-2026*. Repositorio Institucional Digital (RID). https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/informe-empalme-msps-2022-2026.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social [MSPS]. *Coberturas municipales del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)*. Repositorio SISPRO/PAIWEB. https://vacunacion.minsalud.gov.co/RT/Paginas/Coberturas-de-vacunacion.aspx

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio [MVCT] (2021). *Plan Nacional de Vivienda Rural* (Resolución 0410 de 2021). https://minvivienda.gov.co/normativa/resolucion-410-de-2021

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio [MVCT] (2026a). *Informe de empalme entre gobiernos nacionales*.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio [MVCT] (2026b). Respuesta a solicitud de información acerca del estado de avance del Plan de Vivienda rural [Radicado No. 2026ER0023918].

Ministerio del Trabajo (2020). *Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales* (Resolución 2951 de 2020). https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=105845&dt=S

Ministerio del Trabajo (2025, 9 de diciembre). Respuesta a solicitud de información acerca del estado de avance del Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores rurales [Radicado No. 08SE2025110000000072191].

Ministerio del Trabajo (2026). *Informe de empalme entre gobiernos nacionales*.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2025). *Acto Legislativo 01 de 2025 - Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia* [Análisis]. https://faolex.fao.org/es/documents/LEX-FAOC232657/acto-legislativo-01-de-2025-por-el-cual-se-modifica-el-artic-col-2025

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (1999). Memoria del director general sobre el trabajo decente. 87ª Conferencia Internacional del Trabajo.

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2025). *Informe alternativo de la sociedad civil al séptimo informe presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas*. https://webapps.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm

Procuraduría General de la Nación [PGN] (2026, septiembre). *Octavo informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz*. https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2026/9.%20septiembre/8%20Octavo%20Informe%20Acuerdo%20de%20Paz.pdf

Proyecto de Ley 504 de 2025. Por medio de la cual se crea el contrato y jornal agropecuario, se promueve la formalización y la protección integral del trabajo rural, y se dictan otras disposiciones. (2025, 16 de diciembre). Congreso de la República. https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-de-la-cual-se-crea-el-contrato-y-jornal-agropecuario-se-promueve-la-formalizacion-y-la-proteccion-integral-del-trabajo-rural-y-se-dictan-otras-disposiciones-crea-el-contrato-y-jornal-agropecuario/15286/

Proyecto de Ley 514 de 2025. Por medio del cual se crea la Universidad Nacional del Catatumbo. (2025, 3 de marzo). Congreso de la República. https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-de-la-cual-se-crea-la-universidad-nacional-del-catatumbo-crea-la-universidad-nacional-del-catatumbo/14409/

Proyecto de Ley 232 de 2026. Por medio de la cual se regulan las relaciones laborales agrarias, se crean el contrato y el jornal agrario, se establecen medidas para la formalización del trabajo agrario y se dictan otras disposiciones (2026, 26 de agosto). Congreso de la República.

Resolución 179 de 2017. Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNVSR). (2017, 23 de junio). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario Oficial n. ° 50 279. https://www.minagricultura.gov.co/fileadmin/normatividad/resoluciones/Resolucion_No_000179_de_2017.pdf

Resolución 345 de 2020. Por la cual se adopta la Política Pública de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo 2020–2030. (2020, 20 de febrero). Ministerio del Trabajo. Diario Oficial n. ° 51 231. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=90957

Resolución 536 de 2020. Por la cual se reglamentan los artículos 2.1.10.1.1.1.1; 2.1.10.1.1.4.3; 2.1.10.1.1.4.6 y 2.1.10.1.1.5.1 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015. (2020, 19 de octubre). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Diario Oficial n. ° 51 474. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=100448

Resolución 2951 de 2020. Por la cual se adopta el Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores rurales. (2020, 29 de diciembre). Ministerio del Trabajo. Diario Oficial n. ° 51 551. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=105845&dt=S

Resolución 0410 de 2021. Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR) en el marco de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural. (2021, 2 de agosto). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Diario Oficial n. ° 51 756. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=115837

Resolución 21598 de 2021. Adopción del Plan Especial de Educación Rural (PEER). (2021, 16 de noviembre). Ministerio de Educación Nacional. Diario Oficial n. ° 51 861. https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=118790

Resolución 213 de 2022. Por la cual se adopta el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación formulado en cumplimiento de lo establecido en los Puntos 1 y 1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (2022, 13 de julio). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Salud y Protección Social. Diario Oficial n. ° 52 096. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=126520

Resolución 14466 de 2022. Por la cual se fijan los Lineamientos de Prevención, Detección, Atención de Violencias y cualquier tipo de Discriminación Basada en Género en lnstituciones de Educación Superior (IES) para el desarrollo de Protocolos en el marco de las acciones de Política de Educación Superior lnclusiva e lntercultural. (2022, 25 de julio). Ministerio de Educación Nacional. Diario Oficial n. ° 52 106. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=126498

Resolución 295 de 2023. Por la cual se modifican los artículos 3, 8, 11, 14, 16, y 18 de la Resolución 518 de 2015 en relación con la gestión de la salud pública, las responsabilidades de las entidades territoriales y de los ejecutores del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas y las condiciones para la ejecución. (2023, 27 de febrero). Ministerio de Salud y Protección Social. Diario Oficial n. ° 52 322. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=138339

Resolución 331 de 2024. Por la cual se adopta la Política Pública Nacional de Agroecología. (2024, 28 de noviembre). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario Oficial n. ° 52 955. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=169881

Resolución 1964 de 2024. Por la cual se adopta el lineamiento para la implementación del enfoque diferencial étnico en salud para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de áreas urbanas y rurales. (2024, 10 de octubre). Ministerio de Salud y Protección Social. Diario Oficial n. ° 52 906. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=165857

Resolución 1597 de 2025. Por la cual se imparten directrices para la gestión territorial de la salud pública y la ejecución del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC). (2025, 30 de julio). Ministerio de Salud y Protección Social. Diario Oficial n. ° 53 199. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=188884

Resolución 4179 de 2025. Por medio del cual se crea el modelo de reenfoque de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social denominado "Una Inspección con Propósito", que incorpora el enfoque diferencial y de género y que estará a cargo del equipo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (2025, 7 de noviembre). Ministerio del Trabajo. Diario Oficial n. ° 53 160. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=191639&dt=S

Resolución 4180 de 2025. Por medio del cual se implementa el modelo de reenfoque de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social denominado "Una Inspección con Propósito", que incorpora el enfoque diferencial y de género y que estará a cargo del equipo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, incluido el Grupo de inspección élite con enfoque diferencial y de género, y deroga la Resolución 4607 de 2022. (2025, 7 de noviembre). Ministerio del Trabajo. Diario Oficial n. ° 53 611. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=191642

Resolución 108 de 2026. Por la cual se definen los criterios para el despliegue de Equipos Básicos de Salud (EBS) - Interculturales con enfoque indígena en el marco de la Atención Primaria en Salud Propia e Intercultural (2026, 26 de enero). Ministerio de Salud y Protección Social. Diario Oficial n. ° 53 400. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=192047

Resolución 1592 de 2026. Por la cual se reglamentan los contenidos para el análisis y verificación de los documentos de que trata el artículo 14 del Decreto Ley 480 de 2025, en relación con la autorización en salud para efectos de la administración, planeación, gestión, ejecución de recursos y operatividad del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural - SISPI para los pueblos indígenas del país y se dictan otras disposiciones. (2026, 30 de julio). Ministerio de Salud y Protección Social. Diario Oficial n. ° 53 606. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=194206&dt=S

Resolución 020310 de 2026. Establece nuevos estándares para prevenir, detectar, atender, investigar y sancionar las violencias basadas en género y el acoso sexual en las Instituciones de Educación Superior (IES) y en las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (IETDH) (2026, 31 de julio). Ministerio de Educación Nacional.

Sentencia C-313 de 2014. (2014, 29 de mayo). Corte Constitucional (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-313-14.htm

Sentencia T-302 de 2017. (2017, 8 de mayo). Corte Constitucional (Aquiles Arrieta Gómez, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm

Sentencia STP2028-2018 de 2018. (2018, 13 de febrero). Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal. (Patricia Salazar Cuéllar, M. P.).

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP]. (2024). *Diagnóstico del diseño de los planes nacionales sectoriales de la RRI. Documento analítico*. https://bapp.com.co/documento/diagnostico-del-diseno-de-los-planes-nacionales-sectoriales-de-la-reforma-rural-integral-documento-analitico-unidad-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz/

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP] (2026). *Informe de empalme 2022-2026*.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA] (2024). Resultados de la Caracterización y tipologías de la Agricultura campesina, familiar y comunitaria que focalizará la Política Pública Agropecuaria. https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/resultados-de-la-caracterizacion-y-tipologias-de-la-agricultura-campesina

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA] (2026). *Informe de empalme 2022-2026*.

Universidad Nacional de Colombia. (2017). *Censo socioeconómico de las personas en proceso de reincorporación*



2. **Garantía de derechos y transformación integral de los territorios más afectados por el conflicto armado:** Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Por Raquel Victorino Cubillos
Equipo de la Defensoría Delegada para la Justicia Transicional y el Derecho a la Paz

El presente documento se enmarca en el seguimiento a la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, denominado *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)*. Este punto busca *"la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural"*. En este marco, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron concebidos como uno de los principales instrumentos para orientar estas transformaciones en los 170 municipios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y las economías ilícitas.

Se analiza la implementación de los PDET durante el periodo 2018-2026 con el propósito de ofrecer un balance de su estado de implementación, que identifique los avances alcanzados, los factores que han favorecido o limitado su desarrollo y los principales desafíos para consolidar sus resultados durante la siguiente década. Para ello, el documento desarrolla cinco componentes. El primero, el estado de avance de las iniciativas PDET, a partir de las Rutas de Implementación Activa (RIA). El segundo, factores que han incidido en el desempeño de la implementación, con énfasis en la arquitectura institucional, las capacidades para la implementación, las condiciones territoriales y de seguridad y las dinámicas de articulación entre los actores involucrados. El tercer componente aborda el papel de la participación comunitaria como elemento central para la implementación territorial de los PDET. El cuarto, el mecanismo de Obras por Impuestos como instrumento para acelerar la ejecución. El quinto, los enfoques étnico y de género, a partir del estudio de casos de iniciativas PDET.

El análisis adopta un enfoque territorial sustentado en la revisión de experiencias desarrolladas en distintas subregiones PDET, entre ellas Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Sur de Córdoba, Chocó, Catatumbo, Sierra Nevada–Perijá, Urabá Antioqueño, Putumayo, Alto Patía y Norte del Cauca[67]. Estos casos permiten identificar tendencias comunes de la implementación y diferencias asociadas a los factores analizados y las particularidades de cada territorio.

1. Estado de implementación y principales problemas identificados

1.1. Estado de las iniciativas PDET y avance de las Rutas de Implementación Activa (RIA)

A agosto de 2026, el universo de iniciativas PDET es de 33 007 iniciativas, de las cuales el 26 % son iniciativas con marcación propia étnica y el 14 % con marcación de género y mujer rural. Del universo de iniciativas, 22 502 cuentan con una Ruta de Implementación Activa (RIA), lo que representa un avance nacional del 68,17 %. Este proceso presenta resultados diferenciados entre los ocho pilares de la Reforma Rural Integral: el Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación registra el mayor nivel de activación (77,50 %), seguido por Vivienda rural, agua potable y sanea-

[67] Priorización realizada por la Defensoría del Pueblo según criterios de capacidad institucional y situación de violencia.

miento básico (74,16 %) y Reactivación económica y producción agropecuaria (72,97 %). Por su parte, Salud rural (66,50 %), Infraestructura y adecuación de tierras (66,20 %), Educación rural y primera infancia (65,97 %), Ordenamiento social de la propiedad rural (64,32 %) y Reconciliación, convivencia y construcción de paz (63,82 %) presentan porcentajes inferiores al promedio nacional.

La activación del 68,17 % de las iniciativas adquiere especial relevancia si se considera el punto de partida de la implementación. Las más de 33 000 iniciativas PDET surgieron de un amplio ejercicio de planeación participativa que permitió recoger las principales necesidades y aspiraciones de las comunidades, muchas de ellas requerían procesos posteriores de priorización, agrupación y estructuración técnica para convertirse en proyectos ejecutables. En reconocimiento de los retrasos acumulados en la implementación y de la necesidad de dar continuidad a las transformaciones previstas, la Ley 2565 de 2026 prorrogó la vigencia de los PDET hasta mayo de 2037.

No obstante, el análisis territorial realizado evidencia que la existencia de una RIA constituye un avance dentro del ciclo de implementación, pero no equivale a la materialización de las iniciativas ni a la generación de transformaciones efectivas en los territorios. La implementación comprende distintas etapas —desde la activación institucional hasta la estructuración, ejecución y finalización de proyectos—, cuyos ritmos dependen de factores técnicos, financieros, institucionales y de seguridad. En los municipios analizados, entre el 50 % y el 65 % de las iniciativas con RIA se encuentran en etapas de estructuración técnica, formulación de proyectos o gestión de fuentes de financiación, actividades que representan un avance relevante dentro del proceso de implementación. Un segundo grupo, que oscila entre el 25 % y el 40 %, corresponde a iniciativas con proyectos en ejecución, mientras que las iniciativas finalizadas representan entre el 5 % y el 10 % del total y se concentran principalmente en intervenciones de menor complejidad o de rápida ejecución[68].

En este contexto, uno de los avances más relevantes del periodo 2022-2026 fue el desarrollo del proceso de actualización de los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), orientada a organizar y priorizar las iniciativas y facilitar su tránsito hacia programas y proyectos susceptibles de implementación ejecutables. Este ejercicio representa un paso fundamental para hacer viable la ejecución de la política y constituye un activo estratégico que debería ser retomado y profundizado por la actual administración, en tanto requiere continuidad para traducirse en proyectos efectivamente ejecutados.

Para traducir este ejercicio en resultados concretos, es necesario incorporar los programas y proyectos priorizados en el próximo Plan Nacional de Desarrollo, en los planes de desarrollo territoriales de los gobiernos que inicien en 2028 y en los instrumentos de programación presupuestal, de manera que las prioridades construidas de manera participativa trasciendan los cambios de gobierno.

Del mismo modo, será necesario fortalecer la articulación de los PATR con los Planes Nacionales Sectoriales, los instrumentos de planeación territorial y las distintas fuentes de financiación. Asimismo, se deben fortalecer las capacidades de las entidades territoriales y de las organizaciones comunitarias para la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos.

[68] Fuente: elaboración propia de la Delegada, a partir de la información recogida en los territorios analizados, conforme con la metodología descrita en este informe.

Finalmente, la siguiente etapa de implementación requerirá consolidar un sistema de seguimiento que complemente el monitoreo de las RIA con indicadores orientados a medir la ejecución de los programas y proyectos, el cierre efectivo de brechas y las transformaciones alcanzadas en los territorios PDET.

1.2. Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET

Con el propósito de comprender los factores que han favorecido o limitado la implementación de los PDET, la Defensoría del Pueblo analizó dos dimensiones que inciden directamente en su desarrollo territorial: la arquitectura institucional y las condiciones territoriales y de seguridad. El análisis permitió identificar avances en la consolidación de espacios de planeación, coordinación y participación, así como diferencias importantes en la implementación entre subregiones y municipios. A continuación, se presentan los principales elementos encontrados en el análisis:

1.2.1. Arquitectura institucional y capacidades para la implementación

El análisis de la Defensoría del Pueblo identificó cinco aspectos relevantes sobre el funcionamiento de la arquitectura institucional de los PDET: el papel articulador de la ART y de las administraciones territoriales, la concurrencia de las entidades nacionales, la incorporación de las iniciativas en los instrumentos de planeación, la articulación con otras estrategias de intervención territorial y las capacidades institucionales para la formulación y ejecución de proyectos.

La ART continúa desempeñando un papel central en la articulación de la implementación de los PDET. En los territorios analizados lidera espacios de coordinación, mantiene el relacionamiento con las comunidades y facilita la articulación entre los distintos niveles de gobierno. El análisis de la Defensoría destaca la importancia de sus enlaces territoriales para dinamizar estos procesos. En Los Andes (Nariño), por ejemplo, la activación de iniciativas pasó del 31 % al 67,35 % entre 2023 y 2026, en un contexto de acompañamiento territorial y de incorporación de los PDET en el plan de desarrollo municipal de 2024. Esta experiencia evidencia la importancia de contar con equipos territoriales estables y mecanismos institucionales que garanticen la continuidad de los procesos, más allá de los liderazgos individuales.

Las alcaldías y gobernaciones también desempeñan un papel fundamental en la implementación de los PDET. La Defensoría identificó que cuando las administraciones territoriales incorporan las prioridades PDET en sus agendas de gobierno cuentan con mayores posibilidades de movilizar recursos, formular proyectos y gestionar fuentes de financiación. En el Valle del Cauca, por ejemplo, la Mesa Departamental de Estabilización ha contribuido a fortalecer la coordinación entre distintos niveles de gobierno y a posicionar las iniciativas PDET en la gestión territorial. De manera similar, en municipios del Catatumbo y del Piedemonte Caqueteño, los mayores niveles de activación e implementación coinciden con administraciones que han incorporado las iniciativas PDET en sus instrumentos de planeación y mantienen espacios de interlocución con la ART y las comunidades.

En contraste, los territorios que han experimentado cambios frecuentes de funcionarios, crisis administrativas o baja apropiación institucional de la agenda PDET reportan mayores dificultades para sostener los procesos de implementación.

Un segundo elemento corresponde a la concurrencia institucional. Aunque los PDET cuentan con espacios de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la ART mantiene una labor permanente de articulación territorial, el análisis de la Defensoría evidencia que la participación efectiva de los ministerios y las entidades nacionales sigue siendo desigual. En varios municipios, su intervención se limita principalmente a socializar programas previamente definidos, en lugar de construir respuestas ajustadas a las iniciativas consignadas en los PATR. Esto dificulta que las prioridades territoriales se traduzcan en inversiones concretas.

Un tercer aspecto del análisis es la incorporación de las iniciativas PDET en los instrumentos de planeación territorial. En los municipios analizados, la Defensoría identificó avances en su inclusión en los planes de desarrollo municipales y departamentales, lo que ha contribuido a mantener vigentes las prioridades construidas participativamente y a facilitar la gestión de recursos. Se destacan experiencias en Catatumbo y Nariño, donde más del 50 % de las iniciativas fueron incorporadas en estos instrumentos. Sin embargo, esta inclusión no garantiza su ejecución. Según el Instituto Kroc, aunque el 100 % de los planes de desarrollo municipales incorporó la temática PATR-PDET, solo el 80 % priorizó iniciativas y, en muchos casos, no se establecieron mecanismos concretos para su implementación (Instituto Kroc, 2025, p. 203).

Un cuarto aspecto corresponde a la articulación de los PDET con otras estrategias de intervención territorial. A lo largo de su implementación han persistido dificultades para coordinar los PDET con los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral y con instrumentos de la política de víctimas, como los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno y Reubicación.

En los últimos años se han promovido esfuerzos para generar convergencias con otras apuestas, como los Pactos Territoriales, las Maquetas de Paz y distintos instrumentos de planeación e inversión. Sin embargo, de acuerdo con los actores consultados por la Defensoría, estos procesos han tenido resultados desiguales y, en algunos casos, han operado de manera paralela. En consecuencia, persisten desafíos para articular las distintas intervenciones y fuentes de financiación alrededor de una agenda común de transformación territorial, en la que los PDET desempeñen un papel orientador.

Finalmente, las capacidades institucionales territoriales constituyen un factor relevante para comprender las diferencias observadas en el avance de la implementación. Mecanismos como OCAD Paz han ampliado las posibilidades de financiación de iniciativas PDET; sin embargo, su aprovechamiento sigue siendo desigual debido, entre otros factores, a las brechas técnicas para formular, estructurar y gestionar proyectos de inversión.

Estas limitaciones son especialmente evidentes en municipios de sexta categoría, donde la reducida capacidad administrativa y la alta rotación de funcionarios dificultan la continuidad de los procesos. En estos territorios, el acompañamiento de la ART, las gobernaciones y la cooperación internacional resulta fundamental para fortalecer las capacidades locales y facilitar el acceso a distintas fuentes de financiación. En este sentido, un estudio realizado en 2023 por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz en Colombia, RIMISP y la ART señala que la sostenibilidad de la implementación depende, en buena medida, de la disponibilidad y articulación de fuentes de financiación, cuya

continuidad no siempre está garantizada en los territorios, situación que se agrava por las limitadas capacidades institucionales locales (PNUD et al., 2023).

En conjunto, el análisis muestra que los PDET cuentan con una arquitectura institucional que ha permitido sostener procesos de coordinación, planeación y gestión territorial durante la primera década de implementación. No obstante, persisten diferencias importantes entre territorios y dificultades para garantizar una acción institucional articulada y sostenida. El principal desafío consiste en consolidar los avances alcanzados mediante una mayor concurrencia de las entidades responsables, el fortalecimiento de las capacidades institucionales territoriales y una articulación efectiva entre la planeación, la financiación y la ejecución de las iniciativas priorizadas por las comunidades.

1.2.2. Condiciones de seguridad

Las condiciones de seguridad han constituido un obstáculo persistente para la implementación de los PDET durante su primera década. Según la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la proporción de municipios PDET con incidencia muy alta del conflicto armado pasó del 36,5 % en 2018 al 39,4 % en 2023, mientras que la brecha frente al promedio nacional aumentó de 28,5 a 30,9 puntos porcentuales. La entidad también advierte sobre la elevada concentración de cultivos de coca en estos municipios y la expansión de otras economías ilegales, como la minería ilegal y la extorsión (ART, 2026c, p. 24, sección 5.3.2.2). En este contexto, la Defensoría del Pueblo documentó situaciones en las que las restricciones de movilidad, las amenazas contra funcionarios y líderes comunitarios y las presiones de los actores armados han dificultado la participación de las comunidades, el acompañamiento institucional y la ejecución de iniciativas PDET.

Un primer elemento corresponde a las restricciones a la movilidad de funcionarios públicos y actores de cooperación que limitan el acompañamiento técnico y la presencia institucional sostenida en los territorios. En Los Andes (Nariño), por ejemplo, las restricciones impuestas desde marzo de 2026 por disidencias de las Farc-EP a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y a la MAPP-OEA evidencian cómo el control territorial de los grupos armados dificulta el acceso a zonas rurales y retrasa el seguimiento de iniciativas productivas, particularmente en las cadenas de plátano, cacao y café.

Un segundo elemento corresponde a las afectaciones directas contra funcionarios públicos que inciden sobre las condiciones en las que se desarrolla la gestión institucional en los territorios PDET. El homicidio del secretario de Gobierno de Pradera (Valle del Cauca), perpetrado en un contexto de violencia territorial, ilustra cómo estos hechos afectan el funcionamiento de las administraciones locales, pueden generar un efecto disuasivo sobre la gestión pública y comprometer la continuidad de procesos estratégicos para la implementación de los PDET.

En tercer lugar, las condiciones de seguridad y las vulneraciones de derechos humanos restringen la movilidad y la participación de las comunidades en los procesos de implementación de los PDET. En el norte del Cauca, por ejemplo, la presencia de actores armados, las amenazas, los homicidios y los desplazamientos forzados han limitado la participación comunitaria en espacios institucionales y de concertación, que debilitan uno de los componentes fundamentales del modelo PDET.

La magnitud de estos riesgos se refleja en las advertencias del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo. Con corte a mayo de 2026 se habían emitido 175 alertas tempranas rela-

cionadas con riesgos en municipios PDET, de las cuales 62 se encontraban en seguimiento activo y 50 advertían riesgos específicos para los pueblos étnicos. Asimismo, el 84 % de los municipios PDET estaba comprendido en alertas estructurales o de inminencia emitidas entre 2019 y 2026, mientras que el 99 % se encontraba dentro del ámbito de cobertura de alertas nacionales, como la Alerta Temprana 019 de 2023, sobre personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales (Defensoría del Pueblo, 2023).

Un cuarto elemento corresponde a las amenazas y presiones contra líderes, lideresas y autoridades sociales y étnicas, que afectan la continuidad de los procesos participativos y la implementación de las iniciativas construidas con las comunidades. En Fundación (Magdalena), por ejemplo, las amenazas contra una lideresa integrante de la Secretaría Técnica del Mecanismo Especial de Consulta (MEC) han dificultado la ejecución de un proyecto PDET con enfoque étnico. Este caso evidencia cómo los riesgos que enfrentan quienes ejercen funciones de representación comunitaria pueden repercutir directamente en la materialización de las iniciativas priorizadas.

En el caso de los pueblos étnicos, los MEC han puesto en conocimiento de la Defensoría del Pueblo las situaciones de riesgo y las vulneraciones de derechos que enfrentan sus comunidades y autoridades. Durante el VI y VII Encuentro Nacional de los MEC, sus integrantes priorizaron esta problemática y solicitaron al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección (UNP) la adopción de medidas integrales para garantizar la seguridad de líderes, lideresas y autoridades étnicas. Asimismo, insistieron en la necesidad de fortalecer las guardias indígenas y cimarronas como mecanismos propios de protección colectiva, acordes con sus particularidades culturales y territoriales (ART, 2025, 2026a).

Finalmente, la Defensoría documentó casos de intervención directa de actores armados sobre la ejecución de proyectos, mediante restricciones territoriales, presiones a contratistas o control de rentas. En el Piedemonte Caqueteño y en Algeciras, las condiciones de seguridad afectan la transparencia, la calidad y la continuidad de las obras, mientras que en Fundación la construcción de baterías sanitarias en la vereda Doña María debió suspenderse temporalmente por dificultades de movilidad y presiones económicas ejercidas sobre los contratistas. En municipios como Tibú y El Tarra (Catatumbo), estos fenómenos se traducen en retrasos de obras estratégicas, dificultades para el transporte de materiales y desincentivos para la contratación.

En conjunto, las condiciones de seguridad afectan distintos componentes del modelo PDET. Sin embargo, desde una perspectiva defensorial, estas condiciones no constituyen un argumento para reducir o posponer la implementación. Por el contrario, los PDET fueron concebidos precisamente para intervenir los territorios más afectados por el conflicto armado, la exclusión histórica y la débil presencia estatal. En consecuencia, el desafío consiste en fortalecer las capacidades institucionales, las medidas de protección y los mecanismos de coordinación que permitan avanzar en la implementación incluso en contextos complejos, de manera que la transformación territorial contribuya también a la construcción de condiciones más estables de paz y seguridad.

1.3. Participación de las comunidades en la formulación e implementación del PDET

La participación comunitaria constituye uno de los principales aportes de los PDET. A través de la creación de espacios de deliberación, representación e interlocución entre comunidades, autoridades étnicas, organizaciones sociales e instituciones, los PDET permitieron que más de 200 000 habitantes de los territorios priorizados participaran en la definición de sus prioridades de desarrollo y fortalecieran procesos organizativos con vocación de permanencia (ART, 2026d).

1.3.1. Incidencia real de la participación comunitaria

El ejercicio de consulta con los diferentes actores regionales permite afirmar que la mayor capacidad de incidencia de las comunidades se produjo durante la formulación de los PATR y, más recientemente, en su proceso de actualización. En ambos momentos se desarrollaron amplios ejercicios de planeación participativa rural, mediante los cuales comunidades campesinas, pueblos indígenas, comunidades negras, víctimas, mujeres, jóvenes y otros actores territoriales lograron construir y revisar una agenda de transformación que, cerca de 10 años después de su formulación inicial, continúa siendo reconocida por las propias comunidades como una expresión legítima de sus prioridades de desarrollo.

Esta legitimidad constituye uno de los principales activos de los PDET. En prácticamente todos los territorios analizados persiste un alto nivel de apropiación social sobre el proceso PDET, las iniciativas presentadas en el mismo y una expectativa compartida de que el nuevo ciclo de implementación permita acelerar su materialización. A pesar de cierto agotamiento de los ejercicios de participación para formulación, las comunidades continúan identificando los PDET como el principal escenario para orientar las inversiones públicas en los territorios rurales afectados por el conflicto.

Otro aspecto por resaltar es que los actores comunitarios identifican resultados concretos de su incidencia en los espacios participativos. En Pradera (Valle del Cauca), la gestión comunitaria contribuyó al reconocimiento y consolidación de la Zona de Reserva Campesina como una apuesta estratégica para el desarrollo rural, en municipios del Chocó y en Fundación (Magdalena), las comunidades reconocen proyectos de energización rural mediante sistemas fotovoltaicos que responden a iniciativas originalmente priorizadas, aunque en Fundación cuestionan su posterior formulación técnica. Asimismo, en distintos territorios se destaca la incorporación de iniciativas PDET en los Planes de Desarrollo Municipales como un logro de la incidencia comunitaria que contribuye a mantenerlas en la agenda pública territorial.

No obstante, el análisis también evidencia que esta capacidad de incidencia fue disminuyendo a medida que el proceso transitó desde la planeación hacia la estructuración técnica, financiación, ejecución de proyectos o veeduría.

1.3.2. Representatividad de los espacios de participación

Los PDET también han contribuido a ampliar la representación social en los espacios de participación. La formulación de los PATR alcanzó una amplia representación veredal y corregimental en los 170 municipios, con participación de comunidades de 11 300 veredas, 453 resguardos indígenas y 320 consejos comunitarios, en 1600 puntos de participación. Por su parte, la actualización adelantada entre 2024 y 2026, con más de 19 000 participantes, incorporó de manera más explícita criterios poblacionales que fortalecieron la representación de mujeres, víctimas, pueblos étnicos, jóvenes, firmantes de paz y otros sectores históricamente excluidos.

Según la ART, la participación de las mujeres en las Mesas Comunitarias alcanza en varios municipios porcentajes del 55 % y el 60 %, con un promedio nacional del 51 %. Este indicador da cuenta de la representación de las mujeres en estos espacios, pero no permite establecer por sí solo su incidencia efectiva en la implementación, asunto que se examina en el numeral 1.2, sobre el enfoque de género.

De igual manera, es necesario reconocer los avances en la representatividad étnica en la implementación de los PDET. En el marco del Decreto Ley 893 de 2017 y en atención al capítulo étnico del Acuerdo Final, se crearon los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC), como espacios de participación de los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, orientados a incorporar la perspectiva étnica y cultural en los PDET, de acuerdo con sus planes de vida, etnodesarrollo y demás instrumentos propios de planeación. Los avances y desafíos relacionados con su funcionamiento y articulación con las instancias propias de representación de los pueblos étnicos se analizan en el numeral 2.1.

Si bien persisten desafíos relacionados con la participación efectiva de jóvenes, pueblos étnicos, mujeres, población LGBTIQ+, firmantes de paz y algunos sectores campesinos en determinados territorios, el balance general muestra una evolución positiva hacia espacios de participación más diversos, incluyentes y representativos que los existentes durante la formulación inicial de los PATR.

1.3.3. Fortalecimiento de capacidades comunitarias

Uno de los resultados menos visibles, pero importantes para la sostenibilidad y apropiación de los PDET, ha sido el fortalecimiento progresivo de las capacidades organizativas comunitarias en los territorios. Los espacios creados durante su formulación, posteriormente consolidados mediante los Grupos Motores, las Mesas Comunitarias y los MEC, trascendieron su función inicial de consulta y se convirtieron en escenarios de articulación entre organizaciones sociales, comunidades étnicas, asociaciones campesinas, organizaciones de mujeres y otros actores territoriales.

En municipios como Tierralta (Córdoba), Valle del Guamuez (Putumayo), Tibú (Norte de Santander), Pradera (Valle del Cauca), Caloto (Cauca) y Condoto (Chocó) se identifican procesos de articulación entre organizaciones campesinas, afrodescendientes e indígenas que antes trabajaban de manera dispersa, alrededor de agendas comunes de desarrollo territorial. Asimismo, se destaca el surgimiento de nuevos liderazgos comunitarios y el fortalecimiento de capacidades básicas para el seguimiento ciudadano de la implementación.

No obstante, persisten limitaciones en las capacidades comunitarias para participar en los procesos de formulación técnica de proyectos, comprender los mecanismos de financiación y ejercer seguimiento especializado a las inversiones y veeduría sobre obras y contratos. En este sentido, el desafío para la próxima década no consiste en reemplazar los mecanismos de participación existentes, sino en fortalecer las capacidades construidas para que las comunidades puedan incidir en las distintas etapas de implementación y hacer seguimiento a la sostenibilidad de las transformaciones territoriales.

1.4. Obras por impuestos: un mecanismo eficaz para acelerar la implementación de PDET

La triangulación de fuentes y la revisión de casos en terreno permiten concluir a la Defensoría del Pueblo que el mecanismo de Obras por Impuestos se ha consolidado como uno de los instrumentos más eficaces para acelerar la ejecución de proyectos estratégicos en los territorios PDET mediante la participación del sector privado. La importancia creciente de este mecanismo se refleja en el incremento del cupo nacional disponible, que pasó de $250 mil millones en 2018 a $1,14 billones en 2026 (ART, 2026c, p. 22).

La evaluación nacional adelantada por el DNP (2025) reconoce la pertinencia y los resultados del mecanismo para movilizar inversión hacia territorios históricamente rezagados, al tiempo que identifica oportunidades de mejora relacionadas con la articulación entre actores, el fortalecimiento de capacidades territoriales, la estructuración de proyectos y los mecanismos de seguimiento. En este contexto, la revisión realizada por la Defensoría del Pueblo aporta una lectura complementaria, orientada a establecer cómo estas inversiones contribuyen a la implementación de los PDET y qué ajustes permitirían fortalecer su articulación con la planeación participativa y la gobernanza territorial.

Los casos analizados muestran que Obras por Impuestos ha permitido materializar proyectos de infraestructura que durante años permanecieron sin ejecución mediante otras fuentes de financiación, incluso en territorios históricamente rezagados. En Pradera (Valle del Cauca) se ejecutaron cuatro proyectos por más de 22 600 millones de pesos, destinados al mejoramiento de infraestructura educativa, dotación tecnológica, mobiliario escolar y mejoramiento de la vía El Recreo–Bolívar. De manera similar, en Algeciras (Huila), el mecanismo permitió intervenir 57 sedes educativas, que beneficiaron a más de 4400 estudiantes, además de financiar importantes proyectos de infraestructura vial. En Caquetá, por su parte, se ejecutaron cinco proyectos por más de 80 000 millones de pesos, principalmente en infraestructura vial y educativa.

Entre los elementos comunes de las experiencias exitosas se encuentran la articulación entre empresas, entidades territoriales y la ART, la disponibilidad de proyectos técnicamente estructurados, la participación de empresas con arraigo territorial y la correspondencia de las inversiones con las prioridades identificadas por las comunidades durante la formulación de los PDET. En Pradera, esta articulación permitió materializar obras valoradas por la población y fortalecer la confianza entre actores públicos, privados y comunitarios.

El principal desafío para la siguiente etapa consiste en fortalecer la articulación del mecanismo con la gobernanza construida por los PDET. Para ello resulta conveniente mejorar la trazabilidad entre

las iniciativas priorizadas en los PATR y los proyectos financiados mediante Obras por Impuestos, ampliar los espacios de seguimiento por parte de las Mesas Comunitarias y los MEC, así como fortalecer las capacidades comunitarias para ejercer veeduría sobre las inversiones.

Estos ajustes deben contribuir a preservar la agilidad del mecanismo y fortalecer simultáneamente la transparencia y su articulación con la planeación territorial, de manera que la ejecución de las obras contribuya a los objetivos de desarrollo territorial y construcción de paz previstos en el Acuerdo Final.

2. Análisis con enfoque de género y étnico

2.1. Enfoque étnico: avances y desafíos en la implementación de los PDET

La materialización del enfoque étnico constituye uno de los avances significativos en la implementación de los PDET. Si bien persisten desafíos, la puesta en funcionamiento de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) ha contribuido a incorporar la perspectiva étnica y cultural en estos programas, conforme con lo previsto en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz.

A partir de la documentación de seis casos de iniciativas con enfoque étnico, que se presentan a continuación, la Defensoría del Pueblo identifica avances y desafíos en su implementación. Uno de los principales aportes de los PDET ha sido incorporar en la agenda pública las prioridades construidas por los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con el reconocimiento de sus sistemas propios de gobierno, salud, protección, cultura, producción y relación con el territorio como elementos centrales de la transformación territorial prevista en el Acuerdo Final.

2.1.1. Materialización de avances

Buena parte de los casos estudiados evidencian que los PDET han permitido materializar acciones orientadas al fortalecimiento del gobierno propio, la protección de la identidad cultural, la medicina tradicional, la soberanía alimentaria y la protección territorial, entre otros derechos colectivos que históricamente habían tenido escasa presencia en la inversión pública rural.

Uno de los ejemplos más representativos corresponde al Resguardo Indígena de Huellas, en Caloto (Cauca), donde la iniciativa de reestructuración del Plan de Vida Integral KWE KWE NEHME'SX benefició aproximadamente a 10 267 comuneros y comuneras, que fortalecieron los instrumentos de planificación propia del pueblo nasa y consolidaron el ejercicio del gobierno propio como eje de la gestión territorial. Las autoridades indígenas destacan que este proceso fortaleció la identidad cultural, la organización comunitaria y la capacidad de orientar el desarrollo desde las decisiones colectivas del resguardo, aunque advierten que su sostenibilidad requiere mayores recursos espe-

cíficos; parte de la financiación provino de asignaciones ordinarias para los resguardos y no exclusivamente de recursos asociados a los PDET.

Otro ejemplo relevante corresponde a la iniciativa Parterías Étnicas Ancestrales Vivas, desarrollada en la subregión PDET Chocó, que permitió caracterizar y fortalecer el trabajo de 750 parteras y parteros tradicionales, de los cuales 680 son mujeres, así como identificar 537 sabedoras y sabedores ancestrales pertenecientes a comunidades negras y pueblos indígenas. La articulación entre autoridades étnicas, organizaciones comunitarias y entidades nacionales permitió fortalecer los sistemas propios de salud intercultural y preservar conocimientos ancestrales fundamentales para la atención materna, el cuidado comunitario y la transmisión intergeneracional de saberes.

En el piedemonte amazónico, la iniciativa desarrollada con el pueblo Siona del Resguardo Gonzaya Buena Vista benefició a 147 familias (519 personas) mediante el fortalecimiento de las chagras tradicionales, la recuperación de semillas nativas y la preservación de conocimientos asociados a la medicina ancestral. Este caso evidencia que las iniciativas étnicas pueden articular el mejoramiento de las condiciones productivas con la protección de la identidad cultural y la autonomía territorial, que integran seguridad alimentaria, conservación ambiental y fortalecimiento del gobierno propio dentro de una misma estrategia de desarrollo.

Estos casos muestran que, cuando las iniciativas responden a las prioridades construidas por los propios pueblos étnicos y cuentan con acompañamiento institucional y seguimiento comunitario, como el realizado con el apoyo de los MEC en las experiencias documentadas, pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida de las comunidades y fortalecer capacidades colectivas que trascienden la ejecución de proyectos individuales.

2.1.2. Contribución a la garantía de los derechos de los pueblos étnicos

Las experiencias documentadas también permiten identificar contribuciones a la garantía de los derechos de los pueblos étnicos, especialmente cuando las iniciativas se construyen mediante procesos amplios de concertación con sus autoridades y comunidades.

Una de las contribuciones más relevantes se relaciona con el derecho a la vida, la permanencia en el territorio y las garantías de protección colectiva. En Santander de Quilichao (Cauca), la iniciativa de fortalecimiento de la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona reconoce estas estructuras comunitarias como mecanismos propios de protección del territorio, resolución pacífica de conflictos, autoprotección y defensa de las comunidades. La incorporación de procesos de formación en derechos humanos, derecho propio, sistemas comunitarios de alerta temprana y protección territorial evidencia una comprensión del derecho a la seguridad desde las propias instituciones comunitarias, en consonancia con las garantías previstas en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final.

En Tierralta (Córdoba), las iniciativas dirigidas al fortalecimiento de los sistemas agroalimentarios propios evidencian una contribución simultánea al derecho a la alimentación, la autonomía territorial y el fortalecimiento organizativo de las comunidades indígenas y afrodescendientes. El proceso permitió incorporar conocimientos ancestrales en la asistencia técnica, fortalecer capacidades comunitarias para la producción de alimentos y consolidar espacios de participación de las autoridades étnicas en la implementación de las iniciativas, lo cual demuestra que la seguridad

alimentaria constituye también una expresión del ejercicio del gobierno propio y de la autonomía sobre el territorio.

De igual manera, en Fonseca (La Guajira), la incorporación de una iniciativa orientada a diseñar e implementar un modelo de atención en salud para comunidades negras rurales con base en prácticas y conocimientos ancestrales evidencia la ampliación de la agenda de derechos incorporada por los PDET. Si bien el caso aún no registra avances significativos en su ejecución, constituye un ejemplo de cómo la política comenzó a reconocer necesidades históricamente ausentes de la planificación pública y a incorporar un enfoque diferencial en la garantía del derecho a la salud para las comunidades afrodescendientes.

2.1.3. Pertinencia del enfoque y desafíos para la siguiente etapa

Uno de los principales desafíos consiste en que los MEC desarrollan su labor en contextos en los que los pueblos étnicos cuentan con organizaciones propias históricas, a la vez que participan en instancias locales, regionales y nacionales de interlocución con el Estado, concertación y garantía de sus derechos. En consecuencia, el funcionamiento de los MEC exige una articulación permanente con dichas organizaciones e instancias, de manera que sus actuaciones sean claras frente a estas, no se traslapen en funciones y fortalezcan los procesos organizativos existentes y el ejercicio del gobierno propio de los pueblos étnicos (ART, 2026). La ART ha reconocido la importancia de esta articulación a partir de experiencias concretas, como la relatada por su director durante el VII Encuentro Nacional de los MEC, en la que se hizo referencia a:

"un proceso desarrollado en la ciudad de Cali con la Comisión Sexta de la Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el cual se presentaron tensiones respecto al reconocimiento del MEC como espacio válido para tratar asuntos relacionados con los PDET. Dicha situación fue abordada y resuelta de manera satisfactoria, logrando reafirmar al MEC como un espacio legítimo de consulta en este ámbito. A partir de esta experiencia, y con el fin de mejorar la interlocución con dicha instancia, se propuso invitar a delegados y delegadas de la Comisión Sexta a futuros espacios del MEC, así como promover la participación de delegados y delegadas del MEC en escenarios de esa comisión" (ART, 2026a, p. 4).

Esta experiencia ilustra las tensiones que pueden surgir entre los distintos espacios de representación y la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación que reconozcan su legitimidad y sus respectivas funciones.

También resulta necesario fortalecer las capacidades técnicas de las autoridades, comunidades y representantes étnicos para participar en los procesos de estructuración, seguimiento y evaluación de los proyectos PDET. Los MEC han señalado reiteradamente, en particular durante los encuentros nacionales, la necesidad de ampliar los procesos de formación y capacitación dirigidos a líderes, lideresas, autoridades y representantes de los pueblos étnicos, así como a los integrantes de estos mecanismos. Aunque se registran avances, persiste la necesidad de consolidar estrategias de fortalecimiento de capacidades adaptadas a las particularidades territoriales, especialmente frente a la dispersión geográfica, las limitaciones de conectividad y las dificultades de acceso a los territorios (ART, 2026a).

A estas dificultades se suma la necesidad de garantizar el reconocimiento institucional efectivo de las autoridades étnicas, competencia que corresponde al Ministerio del Interior. Las demoras o dificultades en estos procesos pueden limitar su capacidad para gestionar proyectos y establecer relaciones con las entidades responsables de la implementación. Por ello, los MEC han formulado solicitudes reiteradas ante distintas entidades nacionales, incluida la Procuraduría General de la Nación y han adelantado gestiones de incidencia institucional con el acompañamiento de la ART (ART, 2026a).

Otro desafío fundamental es garantizar condiciones de seguridad que permitan a los pueblos étnicos, sus autoridades, líderes y lideresas participar en la implementación de los PDET y ejercer sus derechos en el territorio. Como se analizó en el numeral 1.2.2, las condiciones de inseguridad en numerosos municipios PDET constituyen un obstáculo para la participación comunitaria y la ejecución de las iniciativas. En este contexto, resulta necesario fortalecer las medidas de prevención y protección, así como las acciones orientadas a la reconciliación, la convivencia y la construcción de paz territorial.

Finalmente, persiste el desafío de traducir las prioridades de los pueblos étnicos incorporadas en la planeación de los PDET en resultados efectivos y sostenibles. Aunque los casos documentados muestran avances en su reconocimiento y en la ejecución de algunas iniciativas, todavía existen dificultades para garantizar la estructuración de los proyectos, la financiación suficiente, la ejecución oportuna y el seguimiento a sus resultados. La siguiente etapa de implementación deberá aprovechar los avances alcanzados para ampliar estas experiencias y asegurar que el enfoque étnico se refleje efectivamente en las transformaciones territoriales.

2.2. Enfoque de género: avances y desafíos en la implementación de los PDET

El Acuerdo Final incorporó el enfoque de género como principio transversal de la Reforma Rural Integral y el Decreto Ley 893 de 2017 lo estableció como criterio obligatorio en la formulación, ejecución y seguimiento de los PDET. La Defensoría del Pueblo valora su cumplimiento no por la existencia de una marcación administrativa, sino por su capacidad de modificar las condiciones materiales de vida de las mujeres rurales y de la población LGBTIQ+.

Este criterio se apoya en el estándar fijado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, según el cual las medidas adoptadas en contextos de posconflicto deben corregir las desigualdades estructurales preexistentes y no limitarse a incorporar a las mujeres como población beneficiaria (Comité CEDAW, 2013, 2016), así como en el mandato de participación efectiva de las mujeres en la construcción de paz previsto en la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Bajo ese criterio, el presente análisis clasifica las iniciativas documentadas a lo largo de un espectro que va desde las intervenciones ciegas al género, que desconocen las desigualdades, hasta las sensibles, que las reconocen sin actuar sobre ellas, las específicas, dirigidas a mujeres y las transformadoras, que contribuyen a redistribuir recursos, poder de decisión y cargas de cuidado. La pregunta que orienta el balance es en qué medida la implementación de los PDET ha contribuido a transformar las desigualdades de género o si este enfoque se ha debilitado en el tránsito de la planeación a la ejecución.

La pertinencia del enfoque se explica por la magnitud de las brechas que debía cerrar. Las mujeres rurales registran menores tasas de titulación y propiedad de la tierra, mayor incidencia de pobreza monetaria y multidimensional y una carga desproporcionada de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, que restringe materialmente su disponibilidad para participar en los espacios comunitarios donde se decide la implementación. A ello se suma que la Ley 731 de 2002, principal marco de derechos de las mujeres rurales, que mantiene un desarrollo reglamentario e institucional limitado y la falta de una medición pública desagregada para los municipios PDET de los criterios de equidad de género en el acceso a la tierra previstos en la Ley 1900 de 2018.

A agosto de 2026, de las 33 007 iniciativas que componen el universo PDET, el 14 % (4606) cuenta con marcación de género y mujer rural, frente al 26 % con clasificación propia étnica (ART, 2026d). Esta proporción resulta llamativa si se considera que las mujeres representan cerca de la mitad de la población de los 170 municipios priorizados, aunque numerosas iniciativas de carácter general también pueden contribuir a mejorar sus condiciones de vida, efecto que solo resulta verificable si se dispone de información desagregada por sexo sobre sus beneficiarios y resultados. En cuanto a los avances en la implementación, el 75,4 % de las iniciativas con marcación de género (3474) cuenta con una Ruta de Implementación Activa (RIA), porcentaje superior al 68,17 % registrado para el conjunto de las iniciativas PDET. La información de la ART permite desagregar estos avances por pilar y subregión, lo que facilita identificar diferencias en la activación de las iniciativas.

Sin embargo, la existencia de una RIA no equivale necesariamente a la ejecución de los proyectos ni permite establecer por sí sola sus resultados sobre las desigualdades de género. Esta limitación resulta especialmente relevante si se considera que persisten rezagos en la implementación de las disposiciones de género del Acuerdo Final. Según el Instituto Kroc (2026), con corte a noviembre de 2025, solo el 13 % de estas disposiciones había alcanzado una implementación completa, frente al 36 % del conjunto de compromisos del Acuerdo.

Pese a lo anterior, el seguimiento defensorial ha podido identificar buenas prácticas de implementación en los territorios PDET que se describen a continuación:

2.2.1. Materialización de avances

Los casos documentados por la Defensoría muestran que las experiencias con mayor capacidad transformadora comparten tres condiciones: se originan en procesos organizativos propios de las mujeres, logran anclarse en instrumentos de política pública con vocación de permanencia y fortalecen capacidades que sobreviven al ciclo del proyecto. Cuando esas tres condiciones convergen, la iniciativa deja de ser una acción puntual y se aproxima al extremo transformador del espectro.

En Algeciras (Huila), la construcción de la Casa de la Mujer Sembradora de Paz, articulada con la implementación de la Política Pública de Mujer, consolidó un espacio institucional para fortalecer la participación, la protección y el acceso de las mujeres rurales a la oferta pública. Su valor no reside únicamente en la obra física sino en el anclaje normativo local que puede favorecer su continuidad más allá del ciclo PDET. En Fundación (Magdalena), la Asociación de Mujeres Cafeteras de la Sierra gestionó, a partir del fortalecimiento organizativo impulsado en el marco del proceso PDET, recursos de cooperación internacional por aproximadamente 60 millones de pesos destinados a maquinaria para la transformación de café. El caso ilustra un efecto habilitante: el PDET no financió directa-

mente la solución, pero el fortalecimiento organizativo asociado al proceso contribuyó a generar condiciones para su gestión, con efectos sobre su autonomía económica, que es precisamente la dimensión donde las brechas resultan más persistentes.

En Teorama (Norte de Santander), la participación de asociaciones de mujeres en la ejecución del proyecto de placa huella de la vereda Los Ángeles contribuyó a cuestionar la división sexual del trabajo en un sector tradicionalmente masculinizado, además de mejorar la movilidad y el acceso de niños y jóvenes a los servicios educativos. Es, entre los casos revisados, el que más se aproxima a una intervención transformadora, en tanto amplió la participación de las mujeres en la gestión de la infraestructura rural y no solamente su condición de beneficiarias.

2.2.2. Contribución a la garantía de derechos de las mujeres

Las iniciativas revisadas contribuyeron principalmente a los derechos de participación, organización y vida libre de violencias. De manera considerablemente más limitada, también a la autonomía económica y al acceso a la tierra. Esta distribución no es neutral: concentra los avances en las dimensiones de menor costo fiscal y menor conflictividad redistributiva, y deja sin intervenir los factores que explican la desigualdad estructural en el campo colombiano.

En Condoto (Chocó), el fortalecimiento de capacidades de mujeres indígenas y afrodescendientes amplió su participación en escenarios comunitarios y su capacidad de interlocución con las instituciones. El caso muestra el rendimiento de una lectura interseccional, en la que la pertenencia étnica y el género operan como desventajas acumuladas y no como categorías separadas, sin embargo, la ausencia de un dato público sobre iniciativas con doble marcación impide dimensionar cuán extendida se encuentra esa articulación.

En Santander de Quilichao (Cauca), el Observatorio de Violencias contra las Mujeres y la población LGBTIQ+, institucionalizado mediante Acuerdo Municipal, es el caso con mayor potencial de sostenibilidad; incorpora la prevención y el seguimiento de las violencias basadas en género como función permanente de la administración local y genera información propia para orientarla. Es además la única de las experiencias documentadas que nombra explícitamente a la población LGBTIQ+.

Por su parte, la Casa de la Mujer de San Miguel (Putumayo) consolidó un espacio de encuentro, formación y articulación para organizaciones de mujeres rurales. Como en Algeciras, la infraestructura social cumple aquí una función habilitante de la participación, particularmente relevante en territorios donde las distancias y la carga de cuidado limitan de manera efectiva la asistencia de las mujeres a los espacios de decisión.

2.2.3. Pertinencia del enfoque y desafíos para la siguiente etapa

Estas experiencias, sin embargo, no reflejan necesariamente la situación del conjunto de iniciativas con marcación de género y mujer rural. En varios territorios se identificaron iniciativas con etiqueta de género cuyo contenido no partía de un análisis de las desigualdades entre hombres y mujeres, sino de proyectos generales en los que ellas figuraban dentro de la población beneficiaria. Esta práctica sitúa a buena parte de las iniciativas marcadas en el rango sensible del espectro y no en el

específico ni en el transformador en tanto satisface el requisito administrativo de la marcación sin alterar el diseño de la intervención. Se trata precisamente del patrón descrito por Longwe (1997), en el que el compromiso de género sobrevive en el documento de planeación, pero desaparece en la ejecución presupuestal.

La situación de la población LGBTIQ+ es más crítica. Su presencia en los procesos de planeación no se tradujo en iniciativas específicas y la Central de Información PDET no dispone de una marcación que permita identificarlas o hacerles seguimiento. La ausencia de la categoría en el sistema de información produce un efecto circular: impide medir la omisión y, con ello, sustentar técnicamente su corrección.

A esto se suma que la información disponible reporta la composición por sexo de las Mesas Comunitarias, donde las mujeres alcanzan en promedio el 51 % de la participación, pero no la de las instancias en las que se estructuran los proyectos y se prioriza el gasto. No es posible establecer, por tanto, si la participación de las mujeres se sostiene en las fases técnicas y financieras de la implementación o se concentra en los espacios deliberativos iniciales. La distinción es relevante, porque la paridad en la participación puede coexistir con la exclusión en la decisión, resultado que se presenta bajo la apariencia de un indicador cumplido.

La Defensoría advierte que la principal limitación del seguimiento no es la ausencia de avances, sino las dificultades para establecer la trazabilidad de los recursos invertidos y evaluar sus resultados. Si bien existe información pública sobre las iniciativas PDET y las inversiones realizadas, no existe información pública integrada que permita cruzar la marcación de género de la Central de Información PDET con la ejecución efectiva de recursos reportada en el trazador presupuestal para la equidad de la mujer (artículo 221 de la Ley 1955 de 2019), ni con los recursos asignados a través del OCAD Paz y del mecanismo de Obras por Impuestos.

Esta limitación es consistente con los hallazgos de la Contraloría General de la República (2026, p. 676), que identificó dificultades para relacionar los recursos ejecutados con los compromisos de género del Acuerdo Final y establecer sus resultados en los territorios PDET. Tampoco resulta posible comparar directamente las cifras de la ART, los indicadores de género del Plan Marco de Implementación reportados en el SIIPO y las disposiciones de género verificadas por el Instituto Kroc, dado que miden objetos distintos y no son equivalentes entre sí. Estas limitaciones de información y trazabilidad constituyen, en sí mismas, un hallazgo: sin superarlas, no es posible auditar integralmente la implementación del enfoque de género.

En consecuencia, la principal lección de la primera década es que el desafío ya no consiste en incorporar el enfoque de género en la planeación, donde se registran avances reales, sino en garantizar su trazabilidad y su efecto redistributivo durante la ejecución. La prórroga dispuesta por la Ley 2565 de 2026 abre una oportunidad para corregir el rumbo, siempre que su reglamentación incorpore metas e indicadores de género verificables, presupuesto asociado, marcación específica para población LGBTIQ+ y participación paritaria de las mujeres en las instancias donde se prioriza y se decide el gasto, y no únicamente en aquellas donde se formulan las necesidades. De lo contrario, la segunda década corre el riesgo de reproducir, con mayores recursos, el mismo etiquetado sin transformación.

3. Conclusiones

La implementación de PDET permitió consolidar una política pública que, pese a las dificultades propias de intervenir los territorios más afectados por el conflicto armado y la exclusión histórica, cuenta hoy con avances institucionales, territoriales y comunitarios que constituyen una base sólida para acelerar su implementación durante los próximos años. En este contexto, la expedición de la Ley 2565 de 2026, que prorrogó la vigencia de los PDET hasta 2037, representa un reconocimiento por parte del Estado de que las transformaciones previstas por la Reforma Rural Integral requieren procesos sostenidos en el tiempo y ofrece una oportunidad para consolidar los logros alcanzados durante la primera década de implementación.

- La implementación de las iniciativas PDET muestra avances significativos en la consolidación de una agenda de transformación territorial. La activación del 68,17 % de las iniciativas, junto con el proceso de actualización de los PATR adelantado durante el pasado gobierno, representa un cambio cualitativo en la implementación de la política, al transformar un amplio ejercicio de planeación participativa en una cartera de programas y proyectos con mayores posibilidades de ejecución. Este ejercicio constituye un activo importante que la actual administración debe aprovechar para orientar sus esfuerzos hacia la implementación efectiva de los programas y proyectos ya priorizados con las comunidades.

- Durante estos 10 años se consolidó una arquitectura institucional que ha permitido sostener la implementación de los PDET. La articulación liderada por la ART, el compromiso de numerosas alcaldías, gobernaciones y entidades nacionales, la incorporación de prioridades PDET en los instrumentos de planeación, así como mecanismos como el OCAD Paz y otros espacios de coordinación territorial, demuestran que existe una capacidad institucional instalada sobre la cual es posible fortalecer la concurrencia, la articulación intersectorial y las capacidades territoriales requeridas para acelerar la implementación.

- Persisten dificultades en la articulación entre las entidades nacionales y territoriales para la implementación de los PDET, asociadas, entre otros factores, a las limitaciones de capacidad técnica, administrativa y financiera de las alcaldías y gobernaciones, así como a la insuficiente coordinación de las intervenciones sectoriales. En este sentido, resulta fundamental fortalecer la concurrencia, complementariedad de los recursos y las actuaciones de los distintos niveles de gobierno, así como articular de manera más efectiva los PDET con los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y con la política de atención y reparación a las víctimas, particularmente con los procesos de retorno y reubicación y de reparación colectiva. Esta articulación, junto con la superación de las condiciones de inseguridad que afectan a numerosos territorios, es indispensable para traducir las prioridades definidas participativamente en transformaciones sostenibles.

- La participación comunitaria constituye uno de los principales logros de los PDET y uno de sus activos más importantes para la construcción de paz. La formulación y actualización de los PATR consolidaron uno de los ejercicios de planeación participativa rural más amplios desarrollados en el país, para fortalecer la apropiación comunitaria sobre las prioridades de desarrollo y generar capacidades organizativas que hoy continúan impulsando el seguimiento, el control social y la incidencia territorial. No obstante, persisten limitaciones para que las comunidades incidan efectivamente en las etapas de estructuración, ejecución y seguimiento de los proyectos, particularmente por las

dificultades para formular proyectos técnicamente, gestionar recursos y ejercer veeduría sobre las inversiones. Preservar y fortalecer estos espacios será fundamental para garantizar la legitimidad y sostenibilidad de la implementación.

• El mecanismo de Obras por Impuestos ha demostrado ser un instrumento eficaz para dinamizar inversiones en los territorios PDET y ampliar la participación del sector privado en la implementación del Acuerdo Final. La experiencia acumulada evidencia que este mecanismo puede complementar otras fuentes de financiación y acelerar la ejecución de proyectos estratégicos, siempre que continúe fortaleciéndose su articulación con las prioridades definidas por las comunidades y con los instrumentos de planeación territorial.

• En el caso del enfoque étnico, la evidencia muestra avances en el diálogo con los mecanismos especiales de consulta y el desarrollo de iniciativas que responden a las particularidades culturales y territoriales de los pueblos étnicos. La puesta en funcionamiento y el fortalecimiento de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) constituyen avances importantes. Sin embargo, persisten dificultades para convertir las prioridades identificadas en proyectos estructurados, con financiación suficiente y ejecución efectiva. Así como desafíos en el reconocimiento de las autoridades propias por parte del Ministerio del Interior y en la articulación entre los MEC y estas autoridades, así como y sus instancias de concertación y diálogo.

• En materia de género, las experiencias territoriales examinadas muestran avances en el fortalecimiento de la participación y organización de las mujeres rurales, así como en la prevención de violencias. Sin embargo, una mayor presencia de mujeres en los espacios de participación no garantiza por sí misma una mayor incidencia en las decisiones sobre la implementación. Además, las experiencias documentadas muestran resultados más limitados en materia de autonomía económica y acceso a la tierra. Persisten también dificultades para establecer la relación entre las iniciativas, los recursos ejecutados y los resultados obtenidos, así como limitaciones en la información disponible para hacer seguimiento específico a las acciones relativas a la población LGBTIQ+.

• Las condiciones de inseguridad que persisten en numerosos territorios PDET continúan obstaculizando la ejecución de las iniciativas, al restringir la participación de las comunidades y poner en riesgo la sostenibilidad de las intervenciones.

• A 10 años del Acuerdo Final persiste una deuda histórica con la transformación de los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza y la exclusión. Los PDET fueron concebidos para contribuir a cerrar las brechas entre el campo y la ciudad, garantizar el acceso efectivo de las comunidades rurales a bienes y servicios públicos y superar las condiciones de desigualdad y abandono estatal que han favorecido la persistencia de la violencia. Su implementación integral constituye, por tanto, no solo un compromiso con el desarrollo territorial y el cumplimiento del Acuerdo Final, sino también una contribución fundamental a la construcción de paz y a las garantías de no repetición.

4. Recomendaciones

Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE): garantizar que cualquier reorganización institucional que afecte a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) preserve y fortalezca las funciones, capacidades técnicas y recursos necesarios para coordinar la implementación de los PDET, hacer seguimiento a los compromisos de las entidades responsables y acompañar a los territorios con mayores rezagos, para asegurar la continuidad de los procesos en curso.

A la Presidencia de la República, al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Congreso de la República: incorporar las prioridades y los programas y proyectos definidos en la actualización de los PATR en la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo, con medidas y recursos que permitan avanzar en su implementación efectiva y garantizar su continuidad.

A la Presidencia de la República, al DNP, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y a las demás entidades nacionales competentes: elaborar una programación plurianual de las inversiones de las entidades nacionales destinadas a la implementación de los PDET, articulada con los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y las prioridades definidas en los PATR. Esta programación deberá identificar las intervenciones comprometidas por cada entidad, sus metas, recursos, plazos y responsables, y contar con mecanismos de seguimiento y rendición pública de cuentas que permitan verificar su ejecución física y financiera en los territorios priorizados.

Al DNP, a la ART y a las entidades nacionales y territoriales competentes: Diseñar e implementar una estrategia diferenciada de articulación institucional, financiación conjunta y asistencia técnica, basada en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, para la estructuración, financiación y ejecución de los proyectos priorizados en los PATR, con compromisos verificables de las entidades nacionales y territoriales. Esta estrategia deberá priorizar los municipios y subregiones con mayores rezagos y menores capacidades institucionales, brindar asistencia técnica a las entidades territoriales, organizaciones comunitarias y autoridades étnicas, e incluir la revisión periódica de los criterios de distribución regionalizada de los recursos del OCAD Paz para contribuir a reducir las brechas territoriales.

A la Agencia de Renovación del Territorio: garantizar mecanismos efectivos de participación e incidencia de las Mesas Comunitarias en la estructuración, ejecución y seguimiento de los proyectos PDET, para facilitar el acceso oportuno a información sobre las decisiones de priorización, financiación y avances de las iniciativas, así como el ejercicio de la veeduría comunitaria.

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a la Agencia de Renovación del Territorio (ART): evaluar, en el marco de la sostenibilidad fiscal, alternativas para ampliar progresivamente los cupos disponibles para el mecanismo de Obras por Impuestos en municipios PDET y priorizar sectores estratégicos para el cierre de brechas territoriales y fortalecer los mecanismos de articulación entre empresas, entidades territoriales y comunidades.

Al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa Nacional, a la Unidad Nacional de Protección (UNP), a la ART y a las entidades territoriales: adoptar medidas de prevención y protección frente a los riesgos de seguridad que afectan la participación de las comunidades y la ejecución de las iniciativas PDET, con especial atención a los líderes sociales y las autoridades étnicas. Estas medidas

deberán tener en cuenta las recomendaciones de las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y las solicitudes de los MEC, y priorizar los territorios donde las condiciones de inseguridad han obstaculizado de manera recurrente la implementación.

A la ART y al DNP: establecer mecanismos de seguimiento a la implementación de las iniciativas PDET con enfoque de género que permitan identificar los recursos asignados y ejecutados, el avance de los proyectos y sus resultados en la reducción de desigualdades, con información desagregada por territorio y tipo de intervención. Incorporar instrumentos de identificación y seguimiento de las iniciativas dirigidas a la población LGBTIQ+.

A la ART, al Ministerio del Interior y a las entidades nacionales y territoriales competentes: garantizar la participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas, a través de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC), para promover su articulación y diálogo con las autoridades e instancias propias de representación, concertación y diálogo de los pueblos étnicos, así como el reconocimiento y la certificación oportuna de sus autoridades por parte del Ministerio del Interior.

Para ello, establecer compromisos verificables de las entidades responsables, con plazos y seguimiento a su cumplimiento, y adoptar medidas para superar las dificultades de financiación y ejecución de las iniciativas con enfoque étnico, con respeto por los planes de vida, de etnodesarrollo y demás instrumentos propios de planificación.



Referencias

Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2025, 14-16 de octubre). *Acta n.º 2: VI Encuentro Nacional de secretarias Técnicas del Mecanismo Especial de Consulta (MEC), 14, 15 y 16 de octubre de 2025*.

Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2026a, 26-27 de enero). *Acta n.º 5: VII Encuentro de secretarias Técnicas del MEC*.

Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2026b, 28 de abril). *Comunicado: Impedir la terminación de la infraestructura de la Universidad del Catatumbo iría en contra de los derechos de la juventud y las comunidades de esta subregión*.

Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2026c). *Informe de empalme entre gobiernos nacionales*.

Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2026d). *PDET: avances e impacto territorial*. https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/wp-content/uploads/2026/01/Informe-Implementacion_Pub_compressed.pdf

Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (s. f.). *Reporte Tablero Iniciativas Central PDET* [Hoja de cálculo Excel]. Archivo interno. https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/

Alcaldía de Belen de los Andaquies, Cartagena del Chaira, La Montañita. (2026). *Cuestionario de factores para la implementación de los PDET* [Instrumento de recolección de información no publicado]. Cuestionario de factores para la implementación de los PDET.

Alcaldía de El Tarra (2024). *Plan de Desarrollo Municipal de El Tarra 2024–2027*.

Alcaldía de Pradera (2024a). *Plan de Desarrollo Municipal "Pradera Nos Une" 2024-2027*.

Alcaldía de Pradera (2024b). *Rendición de cuentas PDET 2020-2023*.

Alcaldía Municipal de Belén de los Andaquíes (2026). *Avance consolidado implementación PDET en el municipio de Belén de los Andaquíes* [Presentación de PowerPoint].

Alcaldía Municipal de Cartagena del Chairá (2025a). *Acta n.º 01 de suspensión del Contrato No. 081-2025: Construcción de sistemas de energía solar fotovoltaica en zonas no interconectadas del municipio de Cartagena del Chairá, departamento del Caquetá*.

Alcaldía Municipal de Cartagena del Chairá (2025b). *Acta n.º 02 de suspensión del Contrato No. 081-2025: Construcción de sistemas de energía solar fotovoltaica en zonas no interconectadas del municipio de Cartagena del Chairá, departamento del Caquetá*. DA_PROCESO_25-21-49861_218150011_136279124.pdf

Alcaldía Municipal de Cartagena del Chairá (2026). *Avance consolidado implementación PDET en el municipio de Cartagena del Chairá* [Presentación de PowerPoint].

Alcaldía Municipal de Fundación (2025). *Informe de rendición de cuentas construcción de paz del muni-*

cipio Fundación - Magdalena (Informe PDET 2024).

Alcaldía Municipal de La Montañita (2026). *Avance consolidado implementación PDET en el municipio de La Montañita* [Presentación de PowerPoint].

Alcaldía Municipal de San José del Fragua (2026). *Acta de suspensión n.º 01 del Contrato de Obra No. 125 del 22 de octubre de 2024*. Secretaría de Planeación, Infraestructura y TIC.

Alcaldía Municipal de Solano (2026). *Avance consolidado implementación PDET en el municipio de Solano* [Presentación de PowerPoint].

Alcaldía Municipal de Teorama. *Plan de Desarrollo Municipal "Avanzando con la Gente 2024-2027"*. Incluye el Capítulo Especial para la Paz y armonización con iniciativas PDET.

Comisión Interétnica de la Verdad de la Región Pacífico [CIVP], Foro Interétnico Solidaridad Chocó [FISCH], & Viva la Ciudadanía. (2019). *Impactos Étnico-Territoriales del Conflicto en el Chocó: Aportes a la Comisión de la Verdad*.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer [Comité CEDAW]. (2013, 1 de noviembre). *Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos* (CEDAW/C/GC/30). https://www.hchr.org.co/publicaciones/recomendacion-general-num-30-sobre-las-mujeres-en-la-prevencion-de-conflictos-y-en-situaciones-de-conflicto-y-posteriores-a-conflictos/

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer [Comité CEDAW]. (2016, 7 de marzo). *Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales* (CEDAW/C/GC/34). https://digitallibrary.un.org/record/835897?ln=es&v=pdf

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2000, 31 de octubre). Resolución 1325 (2000) [Sobre la mujer, la paz y la seguridad] (S/RES/1325). https://digitallibrary.un.org/record/426075?ln=es

Contraloría General de la República. (2026). *Décimo informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, con énfasis en la vigencia 2025* [Informe al Congreso de la República].

Decreto Ley 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). (2017, 28 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 247. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/Documentos/decretos%20_ley/DECRETO_LEY_893_2017.pdf

Defensoría del Pueblo (2019). *Alerta Temprana 014-2019 (Estructural)*. Análisis sobre conflictos sociales y presencia de grupos insurgentes en el territorio.

Defensoría del Pueblo (2020). Alerta Temprana *n.º* 009-2020. https://alertastempranas.defensoria.gov.co/alerta/Details/91739

Defensoría del Pueblo (2023). *Alerta Temprana 019-2023 (Nacional)*. Medidas de protección para líderes, lideresas sociales y firmantes de paz.

Defensoría del Pueblo (2023a). Chocó representa el 79 % de los confinamientos en el país y es el segundo departamento con más desplazamientos forzados. (2023, 23 de junio). https://www.defensoria.gov.co/w/choc%C3%B3-representa-el-79-de-los-confinamientos-en-el-pa%C3%ADs-y-es-el-segundo-departamento-con-m%C3%A1s-desplazamientos-forzados

Defensoría del Pueblo (2025a). Alerta Temprana 001-25. Sistema de Alertas Tempranas – SAT. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3079044/Alerta%2BTemprana%2B001-25.pdf/320fb6fe-83d9-d677-cf0d-941a617bd8ec?t=1737826588789

Defensoría del Pueblo (2025b). *Alerta Temprana 013-25 (Estructural)*. https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91938

Defensoría del Pueblo (2025c). *Alerta Temprana N. 002 de 2025 (Inminencia)*. https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91927

Defensoría del Pueblo (2026a). *Alerta Temprana 004-26*. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/0/AT+004-26

Defensoría del Pueblo (2026b). *Alerta Temprana 006-2026 (Inminencia)*. Riesgos por confrontaciones entre el ELN y EMBF en la región del Catatumbo.

Defensoría del Pueblo (2026c). Seguimiento Compromisos de la Defensoría del Pueblo en la Mesa de Alto Nivel Situación de Seguridad en los Territorios PDET.

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2025). *Evaluación Obras por Impuestos*.

Gobernación de Norte de Santander (2024). *Plan de Desarrollo Departamental de Norte de Santander 2024–2027*.

Gobernación del Valle (2024). *Plan de Desarrollo Departamental "Liderazgo que transforma" 2024-2027*.

Gobernación del Valle (2026). *Matriz de seguimiento PDET - Mesa de Estabilización*.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz [Instituto Kroc]. (2025, junio). Navegando las aguas de la paz: avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación del Acuerdo Final (diciembre de 2023 a noviembre de 2024). Universidad de Notre Dame. https://doi.org/10.7274/28706174

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz [Instituto Kroc]. (2026). Noveno año de implementación: Tendencias y claves para la transición política. Universidad de Notre Dame. https://doi.org/ 10.7274/ 31753045

International Crisis Group (2024). *La incógnita de la paz total: qué hacer con los Gaitanistas*. https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-03/105-colombia%20gaitanistasspanish.Pdf

Jaramillo, S. (2018). La paz territorial. En M. García Villegas (Ed.), *¿Cómo mejorar a Colombia?* (pp. 163-174). Universidad Nacional de Colombia.

Ley 1900 de 2018. Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación

de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones. (2018, 18 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 50 628. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/Documentos/ley/Ley_1900_2018.pdf

Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad». (2019, 25 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 50 964. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970

Ley 2565 de 2026. Mediante la cual se prorroga el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y se dictan otras disposiciones. (2026, 12 de febrero). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 53 396. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=272176

Ley 731 de 2002. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. (2002, 14 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 44 678. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52105

Longwe, S. H. (1997). The evaporation of gender policies in the patriarchal cooking pot. *Development in Practice, 7*(2), 148-156. https://doi.org/10.1080/09614529754611

Ministerio del Interior (2021). Caracterización del Consejo Comunitario del Río Domingodó, en el marco del Auto 005 de 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Rimisp y Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2023). *Desbloqueando el territorio: Guía para acelerar iniciativas PDET*. https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/desbloqueando-territorio-guia-acelerar-iniciativas-pdet-ordenamiento

Transparencia por Colombia (2025, junio). *Riesgos de corrupción en la implementación de los PDET: Prevenir la corrupción para proteger la Paz Territorial*. https://transparenciacolombia.org.co/riesgos-de-corrupcion-en-la-implementacion-de-los-pdet/

Unidad para las Víctimas (2021). *Lineamientos para la articulación de Planes Integrales de Reparación Colectiva con los Planes de Acción para la Transformación Regional*. https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/6311lineamientosarticulacionpircconpaptrv1.pdf

Anexo I. Fuentes primarias: entrevistas semiestructuradas y grupo focal

Entrevistas semiestructuradas

Persona entrevistada	Cargo o rol	Tema	Territorio	Fecha	Entrevistador/a
Anónimo	Enlace PDET, Alcaldía de Fundación	Participación comunitaria en la implementación de los PDET y casos con enfoque diferencial (Variable 3)	Fundación, Magdalena	2026, 15 de abril	E. Pertuz
Anónimo	Coordinación ART, subregión Sierra Nevada – Serranía del Perijá	Participación comunitaria en la implementación de los PDET y casos con enfoque diferencial (Variable 3)	Santa Marta, Magdalena	2026, 16 de abril	E. Pertuz
Arcos, A.	Enlace de la Oficina de Paz, Alcaldía de Pradera	Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET (Variables 1 y 2)	Pradera, Valle del Cauca	2026, 20 de abril	D. Yepes
García, M.	Enlace ART Florida y Pradera	Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET (Variables 1 y 2)	Florida y Pradera, Valle del Cauca	2026, 1 de abril	D. Yepes
H, J.	Líder Zona de Reserva Campesina de Pradera	Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET (Variables 1 y 2)	Pradera, Valle del Cauca	2026, 25 de marzo	D. Yepes
M, A.	Líder campesina de Pradera	Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET (Variables 1 y 2)	Pradera, Valle del Cauca	2026, 10 de marzo	D. Yepes
M,M.	Líder afro, Consejo Comunitario Tarragona	Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET (Variables 1 y 2)	Pradera, Valle del Cauca	2026, 10 de marzo	D. Yepes
E, J.	Firmante del Acuerdo de Paz	Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET (Variables 1 y 2)	Florida y Pradera, Valle del Cauca	2026, 1 de abril	D. Yepes

Persona entrevistada	Cargo o rol	Tema	Territorio	Fecha	Entrevistador/a
Huertas, J. D.	Misión de Verificación de las Naciones Unidas	Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET (Variables 1 y 2)	Florida y Pradera, Valle del Cauca	2026, 2 de abril	D. Yepes
H, J.	Líder de la mesa municipal PDET	Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET (Variables 1 y 2)	Pradera, Valle del Cauca	2026, 15 de abril	D. Yepes
S, M	Líder del Mecanismo Especial de Consulta	Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET (Variables 1 y 2)	Florida y Pradera, Valle del Cauca	2026, 10 de abril	D. Yepes
Troches, S.	Secretario de la mesa municipal PDET	Factores que han influido en el avance o retraso de la implementación de los PDET (Variables 1 y 2)	Florida y Pradera, Valle del Cauca	2026, 1 de febrero	D. Yepes
Gómez, W. J.	Analista ART (RIA y flujo de proyectos)	Implementación técnica de la RIA y flujo de proyectos	Teorama, Norte de Santander	2026, 17 de febrero	Y. Alvernia Rincón
Guerrero Durán, G. A.	Secretaría de Planeación, Alcaldía de El Tarra	Capacidad técnica y articulación del Plan de Desarrollo Municipal con la agenda PDET	El Tarra, Norte de Santander	2025, 15 de mayo	Y. Alvernia Rincón
Jácome, D.	Concejal y líder juvenil	Liderazgo juvenil, participación política y desafíos de seguridad para la incidencia social en el Catatumbo	El Tarra, Norte de Santander	2025, 20 de abril	Y. Alvernia Rincón
Pérez, J. L., y Rodríguez, R.	Representantes de la Mesa Comunitaria	Rol de la Mesa Comunitaria en la veeduría y ejecución de los PDET	El Tarra, Norte de Santander	2026, 22 de abril	Y. Alvernia Rincón
Durán, T.	Secretaria de Gobierno	Seguridad y gobernanza local en Teorama	Teorama, Norte de Santander	2026, 18 de marzo	Y. Alvernia Rincón
Espinoza, J.	Asesor municipal	Gestión de proyectos y articulación institucional	Teorama, Norte de Santander	2026, 19 de marzo	Y. Alvernia Rincón
Rincón Muriel, C. G.	Personero municipal	Vigilancia de derechos y control social	Teorama, Norte de Santander	2026, 18 de febrero	Y. Alvernia Rincón
Delgado, L.	Alcaldía Municipal de Tibú	Barreras estructurales y capacidad institucional en la Alcaldía de Tibú	Tibú, Norte de Santander	2026, 21 de abril	Y. Alvernia Rincón

Persona entrevistada	Cargo o rol	Tema	Territorio	Fecha	Entrevistador/a
Cabrejo, J.	ART / Ascancat	Implementación de las RIA y rol de las organizaciones sociales en el Catatumbo	Tibú, Norte de Santander	2026, 21 de abril	Y. Alvernia Rincón
G, C.	Miembro de la Mesa Comunitaria	Participación social y necesidades de base	Tibú, Norte de Santander	2026, 19 de febrero	Y. Alvernia Rincón
Arroyo Vergara, L. H.	Alcaldía de La Montañita	Implementación PDET y condiciones de seguridad en La Montañita	La Montañita, Caquetá	2026, 23 de abril	M. C. Thomas
Segura, N., y Alvarado, E.	Acompañante del proceso PDET	Acceso a la información, estigmatización y experiencias de veeduría comunitaria en la implementación PDET	San José del Fragua, Caquetá	2026, 24 de abril	M. C. Thomas
Arias, S.	Acompañante del proceso PDET	Momento 3 de actualización PATR y participación institucional	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	2026, 28 de abril	M. C. Thomas
Gómez, M. T.	Acompañante del proceso PDET	Balance del Momento 3 de actualización PATR y participación comunitaria PDET	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	2026, 29 de abril	M. C. Thomas
Giraldo, J. D.	Acompañante del proceso PDET	Metodología, participación institucional y actualización PATR	Belén de los Andaquíes, Caquetá	2026, 30 de abril	M. C. Thomas

Grupo focal

Participantes	Tema	Territorio	Fecha	Facilitador/a
Miembros de la Mesa Comunitaria Municipal	Participación comunitaria en la implementación de los PDET y casos con enfoque diferencial (Variable 3)	Fundación, Magdalena	2026, 22 de abril	E. Pertuz

Nota. Los datos se diligenciaron a partir de los informes territoriales de las Variables 1, 2 y 3. Cuando el informe no indica el día de la entrevista, se registra una fecha aproximada; cuando no identifica a la persona entrevistada, se registra como anónimo; cuando no precisa el cargo, se registra como acompañante del proceso PDET.

3.

La conquista democrática de las mujeres y las personas LGBTIQ+ en el Acuerdo Final de Paz: igualdad, derechos y compromiso permanente del Estado

Por Bibiana Muñoz Martínez y Viviana Vargas Vives
Equipo de la Defensoría Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

María Alejandra López Mendoza
Equipo de la Defensoría Delegada para la Justicia Transicional y el Derecho a la Paz

La incorporación transversal del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de 2016 representó una transformación en la manera de comprender la paz en Colombia. Su relevancia no se limita a la inclusión de medidas específicas para las mujeres y las personas LGBTIQ+, sino que radica en haber reconocido que el conflicto armado se desarrolló sobre desigualdades históricas vinculadas con el género, la pertenencia étnica, la ruralidad, la orientación sexual, la identidad de género y la exclusión política y económica. En consecuencia, el Acuerdo reconoció que la construcción de una paz estable y duradera exigía transformar las condiciones estructurales de desigualdad y discriminación que afectan de manera diferenciada a las mujeres y a las personas LGBTIQ+.

Este logro guarda consonancia con la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad derivada de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, particularmente en lo relativo a la participación sustantiva de las mujeres, la prevención de las violencias, la protección frente a los riesgos asociados con los conflictos y su intervención activa en la construcción y sostenibilidad de la paz. El Acuerdo Final permitió traducir estos estándares al contexto colombiano mediante compromisos concretos en materia de reforma rural, participación política, seguridad, reincorporación, sustitución de cultivos, derechos de las víctimas, justicia, reparación y seguimiento a la implementación.

Los primeros 10 años de implementación permiten identificar un avance en la institucionalización del enfoque de género: los compromisos pactados se han traducido progresivamente en normas, instancias de participación y seguimiento, programas y responsabilidades institucionales. Sin embargo, la consolidación de esta arquitectura no ha tenido una correspondencia equivalente en la implementación material de medidas ni en la transformación de las desigualdades que el Acuerdo buscó enfrentar. Esta diferencia entre institucionalización y efectividad constituye una de las principales claves para analizar esta primera década de implementación en clave de género.

Si bien el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final se ha consolidado como una conquista democrática y ha producido una arquitectura normativa, institucional y participativa; también lo es que aquello convive con un rezago en el cumplimiento material de los compromisos. A noviembre de 2025, de las 130 disposiciones con enfoque de género monitoreadas por el Instituto Kroc, solo el 13 % había alcanzado una implementación completa; el 22 % se encontraba en nivel intermedio, el 52 % en nivel mínimo y el 13 % permanecía sin iniciar (Instituto Kroc, 2026, p. 40).

En consecuencia, el 65 % de las medidas todavía no habían superado el umbral que permite demostrar su cumplimiento. La brecha es además comparativa: la proporción de disposiciones de género completamente implementadas se encontraba 23 puntos porcentuales por debajo del promedio general del Acuerdo (Instituto Kroc, 2026, p. 40).

Estos resultados orientan una distinción entre el éxito político y normativo que significó incorporar el enfoque de género al Acuerdo y los resultados más limitados en su implementación.

Esta brecha se expresa, particularmente, en la distancia entre los avances institucionales alcanza-

dos y las transformaciones materiales esperadas. Si bien se ha avanzado en la adopción de normas, instancias, indicadores y mecanismos de seguimiento, persisten desigualdades en la ejecución territorial, la financiación, la información, la participación incidente y la seguridad. Por ello, el balance debe reconocer la conquista democrática que representa la institucionalización del enfoque, sin equipararla con el cumplimiento efectivo de las medidas, ni con la superación de las desigualdades estructurales que el Acuerdo propuso transformar.

Por ello, el balance exige reconocer simultáneamente los avances normativos, institucionales y materiales alcanzados, los compromisos que permanecen rezagados y los obstáculos estructurales que han impedido que la transversalidad y especialidad prometidas en 2016 sean una realidad. Es decir, que se traduzcan en transformaciones sustantivas de las condiciones de vida y en una garantía efectiva de los derechos de las mujeres y las personas LGBTIQ+.

Desde esta perspectiva, a continuación, se abordan tres dimensiones fundamentales: (i) la participación de las organizaciones de mujeres y de personas LGBTIQ+ en la construcción del Acuerdo Final y la incorporación del enfoque de género, (ii) la importancia del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU para preservar y proyectar hacia el futuro el legado del enfoque de género del Acuerdo Final, sin sustituirlo ni absorberlo y (iii) los logros alcanzados en su implementación y su contribución al goce efectivo de los derechos, con especial atención a los desafíos de sostenibilidad, no regresividad y continuidad de las medidas.

1. Mujeres y personas LGBTIQ+ como sujetas políticas en la construcción e implementación de la paz

La incorporación del enfoque de género en el Acuerdo Final fue el resultado de décadas de movilización de las organizaciones de mujeres, feministas, de víctimas y de personas LGBTIQ+ que reclamaron su reconocimiento no solo como poblaciones afectadas de manera diferenciada por el conflicto armado, sino como sujetas políticas con capacidad para participar en la construcción de la paz. Esta incidencia permitió cuestionar una comprensión de la guerra y de su terminación construida predominantemente desde las experiencias masculinas, al tiempo que posicionó las desigualdades de género, las violencias contra las mujeres y las personas LGBTIQ+ y las barreras para su participación como asuntos centrales de la negociación.

Para resaltar las barreras de la participación, este fue un proceso progresivo en La Habana. Aunque inicialmente su presencia en las delegaciones negociadoras fue reducida, la incidencia de las organizaciones sociales permitió ampliar su participación y posicionar sus demandas dentro de la agenda. La I Cumbre Nacional de Mujeres y Paz de 2013 (ONU MUJERES, 2015) constituyó uno de los hitos de este proceso al reclamar una participación efectiva de las mujeres en la negociación y en la construcción de los acuerdos. Un ejemplo representativo de ello fue la consigna de la Cumbre *"ser pactantes y no pactadas"*, la cual reafirmaba las voces y peticiones de las mujeres como agentes en el proceso de negociación.

Posteriormente, la creación de la Subcomisión de Género en 2014 (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016) permitió revisar los acuerdos alcanzados e incorporar de manera transversal medidas orientadas a reconocer los impactos diferenciados del conflicto y las desigualdades que afectaban a las mujeres. Este mecanismo integró el enfoque de género en los distintos puntos de la agenda de negociación y permitió que organizaciones sociales, expertas y víctimas (en su mayoría mujeres) participaran directamente en la construcción de los acuerdos sobre temas como tierras, participación política, sustitución de cultivos y derechos de las víctimas (UN Women, 2015; Gobierno Nacional y Farc-EP, 2016).

De forma paralela, las organizaciones LGBTIQ+ también lograron incidir en el proceso, especialmente a través de la participación de la organización Caribe Afirmativo en 2015, la cual introdujo la necesidad de reconocer las violencias específicas contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (Caribe Afirmativo, 2015).

La movilización social adquirió especial relevancia después del plebiscito de 2016; frente a los cuestionamientos formulados al enfoque de género, las organizaciones de mujeres y LGBTIQ+ participaron activamente en la defensa de los avances alcanzados y en la discusión de los ajustes introducidos al texto definitivo. Este proceso de participación y reivindicación permitió preservar elementos sustantivos del enfoque y confirmó que su incorporación es el resultado de una larga trayectoria de organización e incidencia social.

De allí surgieron compromisos de participación en distintos puntos del Acuerdo y mecanismos específicos como la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (en adelante IEM), creada para contribuir al seguimiento de la incorporación del enfoque de género y constituida como un espacio de representación de las organizaciones de mujeres en la implementación. Su existencia ha permitido mantener una interlocución especializada con la institucionalidad y producir recomendaciones y balances sobre el cumplimiento de las medidas de género (Grupo de Trabajo Género en la Paz [GPAZ], 2025, p. 105).

Sin embargo, pese a los avances anteriores, el balance de estos 10 años muestra que el reconocimiento de las mujeres y las personas LGBTIQ+ como sujetas políticas no se ha traducido de manera homogénea en una participación efectiva e incidente durante la implementación.

La creación de instancias y espacios de interlocución constituye un avance institucional importante, pero no permite concluir por sí misma que las organizaciones estén participando de manera suficiente o que sus recomendaciones estén siendo recogidas en las decisiones sobre la orientación, ejecución y seguimiento de las medidas.

El Grupo de Trabajo Género en la Paz (GPAZ)[69] ha advertido, por ejemplo, que la interlocución entre la IEM y las organizaciones de la sociedad civil podría ser más fluida y que algunos procesos institucionales (como la actualización del Plan Marco de Implementación) han privilegiado la consulta con la Instancia sin incorporar de manera equivalente a las plataformas de mujeres que cuentan con una amplia trayectoria de seguimiento territorial (GPAZ, 2025, pp. 105-106).

[69] Conformado por las organizaciones de la sociedad civil: Dejusticia, Sisma Mujer, Colombia Diversa, Corporación Humanas, la Red Nacional de Mujeres, Women's Link Worldwide y la Comisión Colombiana de Juristas.

En un sentido similar, la creación de espacios de participación tampoco ha garantizado que las mujeres y las personas LGBTIQ+ tengan capacidad efectiva para incidir en las decisiones de implementación. En Cauca, por ejemplo, la IEM (2025, p. 132) identificó la participación de mujeres Lesbianas, Bisexuales y Trans (LBT) en procesos de formación y escenarios relacionados con las curules de paz, sin embargo, aunque participan en espacios de capacitación política, no son convocadas a la ejecución ni a la toma de decisiones, lo que la IEM (2025) caracteriza como una brecha entre participación formal y poder efectivo.

En Urabá, por su parte, las organizaciones sociales han formulado de manera recurrente propuestas sobre protección, sensibilización institucional y acceso de mujeres LBT a cargos y espacios de representación, sin que se identifiquen programas en ejecución que materialicen estas agendas (IEM, 2025a).

Incluso cuando las recomendaciones de las organizaciones e instancias de mujeres son formalmente incorporadas, ello no garantiza su materialización. La IEM ha señalado, por ejemplo, que su recomendación de asegurar una representación legítima, autónoma y plural de mujeres campesinas, indígenas, afrodescendientes, LBT, víctimas y firmantes fue acogida en términos generales, pero los mecanismos necesarios para garantizar esa participación no se habían implementado efectivamente, por lo que la participación inclusiva y autónoma continuaba siendo un desafío estructural (IEM, 2025a).

Esta brecha resulta especialmente relevante porque la participación constituye un derecho y una condición para la incorporación efectiva del enfoque de género. Las organizaciones de mujeres y LGBTIQ+ no solo contribuyeron a formular los compromisos, sino que poseen conocimiento territorial sobre las barreras que enfrenta su implementación, de ahí que limitar su intervención a espacios de consulta o concentrar la interlocución en una única instancia puede limitar la diversidad territorial, étnica, generacional y organizativa que dio origen al enfoque (GPAZ, 2025).

El balance en esta línea muestra, entonces, que la incorporación del enfoque de género produjo una transformación política al reconocer a las mujeres y las personas LGBTIQ+ como actoras indispensables de la construcción de paz y al crear mecanismos para sostener su participación; sin embargo, existe un obstáculo al lograr convertir ese reconocimiento y espacios institucionales en capacidad efectiva de incidencia sobre las decisiones, prioridades, recursos y formas de implementación.

2. La Agenda Mujeres, Paz y Seguridad y el enfoque de género del Acuerdo Final: una oportunidad para fortalecer la construcción de paz

La incorporación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz y el posterior desarrollo de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad a partir del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 del

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas[70] (PAN 1325), recogido mediante el Decreto 1179 de 2025, responde a una comprensión compartida sobre la construcción de paz. Aunque cada proceso tuvo su origen, un alcance y una trayectoria propia, ambos reconocen la necesidad de garantizar la participación efectiva de las mujeres y de incorporar sus experiencias en las respuestas institucionales frente al conflicto armado y la construcción de paz (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2000).

La adopción del PAN 1325 constituye un avance en la construcción de una política pública más amplia sobre mujeres, paz y seguridad y abre posibilidades de articulación con instrumentos derivados del Acuerdo Final. Esta complementariedad resulta especialmente relevante en materia de garantías de seguridad. El Instituto Kroc, por ejemplo, recomienda que la implementación de la Política Pública de Desmantelamiento y del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, particularmente en sus acciones de prevención y protección para mujeres y personas LGBTIQ+, tenga en cuenta el PAN 1325 y el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (Instituto Kroc, 2026, p. 112).

Sin embargo, la adopción tardía del PAN 1325 también obliga a distinguir entre la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y las obligaciones específicas derivadas del enfoque de género del Acuerdo Final. El PAN 1325 no reemplaza las medidas, indicadores, instituciones o mecanismos de seguimiento del Acuerdo Final. Su función debe ser complementaria: puede ampliar capacidades estatales, fortalecer la articulación entre políticas y ofrecer herramientas adicionales para responder a las condiciones de seguridad, participación y autonomía de las mujeres, pero su implementación no puede utilizarse como equivalente del cumplimiento de las medidas de género pactadas en 2016.

Esta distinción resulta particularmente importante frente a los rezagos que persisten después de 10 años de implementación. La existencia de nuevas políticas nacionales que incorporan enfoques de género o diversidad no garantiza su articulación con el Acuerdo. La IEM ha documentado esta dificultad respecto de otros instrumentos recientes, por ejemplo, aunque el CONPES 4147 de 2025 (DNP, 2025)[71] creó mecanismos de seguimiento, producción de información e indicadores que podrían contribuir a medir las condiciones de las mujeres LBT, estos no fueron articulados directamente con el seguimiento del Acuerdo Final ni con su Marco de Implementación. La IEM advierte que no existe evidencia suficiente de dicha articulación interinstitucional y también que las nuevas capacidades estatales todavía no se han traducido en herramientas de seguimiento aplicadas al Acuerdo (IEM, 2025a).

Por lo tanto, el balance de la primera década precisa evitar que la expansión de la agenda institucional sobre género produzca una fragmentación de las obligaciones existentes. La adopción del PAN 1325 fortalece la implementación del enfoque de género que articula políticas de seguridad, participación, prevención de violencias y construcción de paz con los compromisos ya establecidos en el Acuerdo. Pero esa articulación debe preservar la especificidad de las medidas pactadas, sus mecanismos de seguimiento y la responsabilidad de las entidades encargadas de cumplirlas.

En ese sentido, el criterio para valorar el PAN 1325 en los próximos años no debería ser solamente la ejecución de sus propias acciones, sino también su capacidad para contribuir a remover los obstá-

[70] Aprobada en octubre del año 2000.

[71] Política Nacional de Estado para la Garantía de Derechos de la Población LGBTIQ+ en Colombia.

culos que han impedido el cumplimiento efectivo de los compromisos de género del Acuerdo Final, sin sustituirlos ni diluirlos dentro de una agenda pública más amplia.

3. 10 años de implementación del enfoque de género: avances, rezagos y desafíos para el goce efectivo de derechos

La implementación del Acuerdo Final requiere un trabajo continuo para la materialización de la garantía de los derechos; durante estos 10 años se han expedido normas, creado instituciones e instrumentos de política pública, desarrollado programas y producido resultados verificables en ámbitos como el acceso a tierras, la participación política, la reincorporación, la sustitución de cultivos, las garantías de seguridad y los derechos de las víctimas. No obstante, estos logros coexisten con compromisos que permanecen en etapas iniciales, coberturas territoriales limitadas, dificultades de financiación y coordinación, déficits de información y la persistencia de condiciones de violencia y discriminación que restringen el alcance y el impacto de las medidas adoptadas.

Por ello, los resultados alcanzados deben asumirse como conquistas que comprometen la continuidad de la acción estatal y constituyen una base sobre la cual debe profundizarse la implementación. Su preservación, así como la estabilidad institucional y la sostenibilidad presupuestal de las medidas que los sustentan, resultan indispensables para evitar retrocesos en la garantía de los derechos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+.

Esta necesidad de preservar lo alcanzado y, al mismo tiempo, profundizar su implementación resulta especialmente relevante frente a los compromisos de género. En términos agregados, los balances de las organizaciones de mujeres muestran una trayectoria de algunos avances, pero también una distancia considerable entre la incorporación institucional de las medidas de género y su cumplimiento efectivo.

El V Informe de GPAZ encontró que, entre enero de 2021 y junio de 2022 así como entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2024, la proporción de medidas de género calificadas como cumplidas aumentó del 2 % al 13 %, mientras aquellas clasificadas como introducidas pasaron del 34 % al 43 %. Estos resultados evidencian que durante la implementación se han creado condiciones institucionales para desarrollar una parte creciente de los compromisos de género, sin que ello pueda equipararse con su cumplimiento efectivo. Al cierre del periodo analizado, solo una proporción minoritaria de las medidas había alcanzado esa condición de cumplida: 14 de 109 (GPAZ, 2025, p. 107). Además, el informe advierte que algunas metas se reportan como cumplidas a partir de actividades como talleres, documentos o normas, sin que ello permita medir su impacto en la vida de las mujeres (GPAZ, 2025, p. 47).

En este escenario, el desafío para el próximo periodo consiste no solo en preservar las medidas adoptadas, sino en avanzar desde su incorporación institucional hacia su implementación efectiva. Esto exige darles continuidad, ampliar su alcance, incorporarlas de manera operante en los

instrumentos de planeación y financiación del periodo 2026–2030 y fortalecer su implementación territorial. En esa medida, el Gobierno Nacional debe garantizar la continuidad y el desarrollo progresivo de lo construido durante estos 10 años y su traducción en resultados verificables para el goce efectivo de derechos.

A partir de este balance general, los siguientes apartados profundizan los principales logros durante estos 10 años de implementación, con el propósito de identificar los avances concretos derivados de la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo Final y de su materialización en las medidas implementadas.

3.1. La arquitectura institucional de género como un avance sustantivo para las mujeres y personas LGBTIQ+

Uno de los resultados políticos más significativos del Acuerdo Final fue la transformación de las demandas históricas de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ en responsabilidades permanentes para el Estado, que dieron lugar a una arquitectura institucional destinada a sostener, coordinar, financiar, monitorear y hacer exigible su implementación. Su valor radica en crear capacidades públicas para que el enfoque de género no dependa exclusivamente de iniciativas aisladas, de la voluntad temporal de una entidad o de la incidencia coyuntural de las organizaciones.

Dentro de esta institucionalidad y como ya se advirtió, la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz constituye una de las principales conquistas. Su creación reconoció que las organizaciones de mujeres y de las personas LGBTIQ+ debían contar con un mecanismo propio, permanente y plural para aportar insumos técnicos, formular recomendaciones, realizar seguimiento e incidencia con las entidades responsables.

La instancia no representa únicamente un espacio consultivo, sino que expresa el reconocimiento de las mujeres en sus diversidades como actoras políticas con legitimidad para evaluar la implementación y advertir sus efectos diferenciados (IEM, 2024). Su labor ha contribuido a mantener en la agenda pública asuntos relacionados con el acceso a la tierra, la Reforma Rural Integral, la participación política, la reincorporación, la sustitución de cultivos, la seguridad, la reparación y los derechos de las personas LGBTIQ+.

Sumado a lo anterior se registra el desarrollo de encuentros territoriales, informes de seguimiento y procesos de interlocución con entidades nacionales que han incidido en la formulación de nuevos indicadores con enfoque de género. Sin embargo, aún continúan los problemas de trazabilidad y seguimiento. Por ejemplo, la IEM advierte que persiste la poca capacidad institucional para recoger información con la calidad que exige la desagregación poblacional como población LGBTIQ+ (IEM, 2024, p. 104).

Otro componente relevante de esta nueva institucionalidad es la Alta Instancia de Género del Gobierno, concebida como espacio de coordinación entre las entidades responsables de la implementación. Su activación permitió fortalecer el diálogo con las instancias de verificación, promover la denominada *Juntanza por la Implementación del Enfoque de Género*, impulsar ajustes en el Fondo Colombia en Paz para facilitar la contratación de organizaciones de mujeres y promover programas

de implementación integral con enfoque territorial(Decreto 1418 de 2018). Entre estos desarrollos se encuentra el Programa de Experiencias Demostrativas, orientado a apoyar proyectos productivos y procesos organizativos de mujeres en departamentos como Nariño, Antioquia, Cauca, Arauca, Chocó y Tolima.

También forman parte de esta arquitectura los componentes diferenciales incorporados en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras (PIGMLD), la reactivación de espacios para revisar el enfoque de género en las políticas de seguridad y desmantelamiento y el fortalecimiento de mecanismos como la Mesa Nacional de Casos Urgentes LGBTIQ+. Estos desarrollos ampliaron la capacidad institucional para reconocer que las amenazas contra lideresas, defensoras, firmantes y personas LGBTIQ+ no son hechos individuales o aislados, sino obstáculos estructurales para la participación política y la implementación territorial del Acuerdo.

En el mismo sentido, la adopción del Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad (mediante el Decreto 1179 de 2025) y la creación de su Comité de Monitoreo y Seguimiento constituyen avances relevantes para vincular la implementación del Acuerdo con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad. Este instrumento ofrece una oportunidad para integrar las obligaciones de participación, prevención, protección y recuperación dentro de una política de Estado. Su aporte será sustantivo siempre que se articule con las medidas de género ya pactadas y no funcione como una agenda paralela que duplique competencias o disperse responsabilidades y recursos.

Por otro lado, la actualización del Plan Marco de Implementación (PMI) representa otro avance institucional de especial importancia. La incorporación de 77 indicadores nuevos y el ajuste de 123 existentes ampliaron la capacidad formal de seguimiento del Acuerdo y permitieron incluir materias relacionadas con la pobreza multidimensional en hogares con jefatura femenina, el acceso de las mujeres rurales a derechos, la participación política, los proyectos con enfoque de género en territorios PDET, la prevención de violencias, las mujeres buscadoras y el funcionamiento de la IEM. El proceso de actualización contó, además, con la participación de las instancias de género y étnica y con el acompañamiento de los mecanismos nacionales e internacionales de seguimiento (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAFP], 2024).

No obstante, la ampliación y actualización de los indicadores del PMI debe acompañarse de mecanismos que permitan hacer seguimiento efectivo a su cumplimiento y evaluar los resultados de las medidas implementadas. En ese sentido el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto en Colombia (SIIPO) tiene una relevancia que supera el ámbito técnico; la medición determina qué compromisos son visibles, qué entidades deben responder y qué rezagos pueden ser objeto de control social. Por ello, la existencia de indicadores de género constituye un logro, pero su eficacia depende de que cuenten con fichas técnicas, metas, presupuestos, información desagregada y reportes oportunos. También requiere avanzar desde indicadores centrados en actividades y productos hacia mediciones capaces de mostrar transformaciones efectivas en autonomía económica, participación, seguridad, acceso a la tierra, justicia y reparación.

Junto con esta arquitectura institucional se identifican avances normativos y de política pública que ampliaron las garantías para las mujeres. Entre ellos se encuentran la creación del Programa Especial de Adjudicación de Tierras para Mujeres Rurales y Campesinas, las medidas para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres en política, el reconocimiento de las mujeres buscado-

ras como constructoras de paz y sujetas de especial protección constitucional[72], la adopción de una ruta diferencial para la estabilización económica de mujeres desmovilizadas y reincorporadas y el fortalecimiento de acciones afirmativas para mujeres rurales, campesinas y de la pesca. Estas medidas muestran que el enfoque de género comenzó a incorporarse en ámbitos sustantivos de la implementación y no únicamente en los mecanismos de seguimiento.

Finalmente, es importante mencionar que, si bien esta institucionalización constituye un avance, porque ha permitido asignar responsabilidades, generar información y crear espacios especializados de seguimiento e interlocución, también es cierto que la existencia de esta arquitectura no ha eliminado los problemas de coordinación, continuidad y capacidad institucional.

Frente a esto, la Procuraduría General de la Nación ha advertido dificultades asociadas a los cambios en la institucionalidad responsable de liderar el enfoque de género desde el Ejecutivo, la rotación de equipos técnicos, problemas en la calidad de la información y comprensiones desiguales sobre lo que implica transversalizar el enfoque en las entidades responsables de la implementación (Procuraduría General de la Nación [PGN], 2026).

3.2. Tierra, territorio y autonomía económica

Los avances en acceso y formalización de tierras representan una contribución directa a los derechos a la propiedad, al territorio, al trabajo, a la alimentación, a la vivienda y a la autonomía económica de las mujeres. La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz reportó la entrega de 6045,45 hectáreas a 858 mujeres rurales y la formalización de 142.508,35 hectáreas a favor de 19 788 mujeres como propietarias únicas o copropietarias. También informó sobre hectáreas adicionales en proceso de registro e inscripción y sobre el desarrollo del Programa Especial de Adjudicación de Tierras para Mujeres Rurales (UIAFP, 2026).

El valor de estos resultados radica en el reconocimiento de las mujeres como titulares directas de derechos sobre la tierra y no solamente como integrantes de una unidad familiar. La titularidad puede ampliar su capacidad para decidir sobre el uso del predio, acceder a crédito, desarrollar iniciativas productivas, generar ingresos propios y permanecer en el territorio. También puede contribuir a reducir relaciones de dependencia económica que incrementan la exposición a las violencias y restringen la participación comunitaria.

Sin embargo, el número de mujeres beneficiarias o de hectáreas formalizadas no permite establecer por sí mismo si se han transformado las desigualdades en el control y aprovechamiento de la tierra.

El seguimiento territorial de la IEM muestra la persistencia de barreras burocráticas y dificultades para que las mujeres ejerzan control efectivo sobre los predios. En Urabá, Caquetá, Arauca y Vaupés,

[72] Se destaca de la Ley 2364 de 2024, reglamentada por el Decreto 063 de 2026. 1. Definición de las mujeres buscadoras (de forma individual o colectiva) como actoras centrales en la búsqueda de la verdad, la justicia y la memoria; 2. La existencia del Registro Único de Mujeres Buscadoras: Administrado por la Unidad para las Víctimas, es el instrumento de caracterización para facilitar el acceso a programas estatales; 3. Las garantías integrales en salud, seguridad social, vivienda, educación, trabajo, autonomía económica y enfoque psicosocial.

por ejemplo, las mujeres han señalado que los procesos de adjudicación y formalización no necesariamente reflejan su relación real con la tierra y que continúan existiendo prácticas que benefician principalmente a los hombres, con lo cual se invisibiliza el trabajo productivo y de cuidado desarrollado por ellas. La propia IEM considera, por ello, que las recomendaciones realizadas por ellas sobre adjudicación y formalización se encuentran parcialmente cumplidas, esto es, existen avances normativos, pero persisten limitaciones en su materialización (IEM, 2025a).

La misma brecha se observa en el acceso a crédito y subsidios. Aunque existen instrumentos dirigidos a mujeres rurales y las entidades reportan desembolsos y programas, las mujeres consultadas por la IEM (2025) continúan señalando dificultades administrativas y barreras particulares para quienes carecen de tierra o dependen de formas colectivas de propiedad. La IEM califica también esta obligación como parcialmente cumplida y advierte vacíos significativos en términos de equidad y diversidad (IEM, 2025a).

Las brechas son aún más evidentes para las mujeres LBT. Aunque se han producido avances normativos y de política pública en materia de diversidad sexual, la IEM (2025a) encuentra que estos no se han traducido de manera suficiente en medidas específicas, presupuestos diferenciados y mecanismos territoriales que permitan superar las barreras particulares que enfrentan estas mujeres. Este rezago evidencia que la transversalización del enfoque de género requiere considerar también las desigualdades existentes entre las propias mujeres y evitar que las medidas afirmativas reproduzcan una concepción homogénea de sus necesidades.

El balance defensorial permite concluir que se ha ampliado el acceso formal de las mujeres rurales a la propiedad, pero todavía no se ha consolidado una transformación estructural de las relaciones de propiedad y poder en el campo. El siguiente nivel de implementación debe medir no solo cuántas hectáreas fueron entregadas, sino si las mujeres conservan la propiedad y el control efectivo de la tierra, obtienen ingresos sostenibles, acceden a bienes públicos rurales y pueden desarrollar sus proyectos de vida sin violencia ni discriminación.

3.3. Trabajo, generación de ingresos y derecho al cuidado

El fortalecimiento de proyectos productivos y de asociaciones, cooperativas y otras formas organizativas de carácter económico integradas o lideradas por mujeres constituye un avance para el ejercicio del derecho al trabajo en condiciones dignas, al mínimo vital, a la igualdad de oportunidades y al desarrollo. La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAFP) informó que el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales benefició a 69 504 mujeres y priorizó departamentos y subregiones afectados por el conflicto, entre ellos Chocó, Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Caquetá, Bolívar y Cesar (UIAFP, 2026). La orientación territorial de estos recursos es relevante, porque aproxima la inversión a lugares donde confluyen pobreza, economías ilegales, debilidad de mercados rurales y mayores riesgos para las mujeres.

Sin embargo, para asegurar el derecho a la autonomía económica de las mujeres debe verificarse la sostenibilidad de las iniciativas, la titularidad de los activos, la permanencia de los ingresos, el acceso a canales de comercialización, la asistencia técnica y la capacidad de las mujeres para tomar decisiones sobre los recursos. Un proyecto de corta duración o dependiente de operadores

externos puede mejorar temporalmente los ingresos sin modificar las condiciones estructurales de subordinación económica.

Adicionalmente, las cargas de cuidado constituyen una de esas barreras estructurales para el aprovechamiento de estos avances. La participación en proyectos productivos, procesos formativos, espacios políticos y actividades de reincorporación continúa condicionada por la responsabilidad desproporcionada que asumen las mujeres sobre el cuidado de niñas, niños, personas mayores, personas con discapacidad y otros integrantes del hogar.

En relación con el PNIS, la Instancia Especial de Mujeres señaló que las acciones dirigidas a reconocer y reducir las cargas de cuidado de las mujeres vinculadas a los procesos de sustitución presentan una cobertura territorial limitada. Durante 2024 y 2025, solo el 28 % de los municipios en los que opera el programa reportó actividades relacionadas con el cuidado o el bienestar, como atención psicosocial, corresponsabilidad familiar o servicios comunitarios de cuidado. Además, estas medidas no cuentan con una asignación presupuestal propia y permanente, lo que limita su continuidad, expansión territorial y capacidad para garantizar la participación efectiva y la autonomía económica de las mujeres (IEM, 2025a).

Por ello, la implementación debe articular los proyectos productivos con servicios de cuidado, protección social, formación, acceso a mercados y seguimiento de ingresos. El resultado esperado por un lado es la vinculación de mujeres a una iniciativa y, por otro, el fortalecimiento de su autonomía, su capacidad de decisión y su permanencia sostenible en la economía territorial.

3.4. Vida, integridad, seguridad y derecho a defender derechos

La seguridad constituye una de las garantías sustanciales para hacer posible que las mujeres y personas LGBTIQ+ participen, defiendan derechos y permanezcan en sus territorios. Cuando la prevención, la protección y el acceso a la justicia son insuficientes, las amenazas y agresiones terminan restringiendo el ejercicio de sus derechos y debilitan sus procesos organizativos con lo cual se ven forzados al desplazamiento, al silenciamiento o al abandono de sus liderazgos.

En materia de avances, el Punto 3.4 del Acuerdo Final incorporó el enfoque de género como principio orientador de las garantías de seguridad, con énfasis en los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad, y lo proyectó en sus distintos instrumentos: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Unidad Especial de Investigación, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y el Sistema de Alertas Tempranas. Por su parte, el Decreto Ley 895 de 2017 reconoció expresamente a las organizaciones de mujeres y a las defensoras de derechos humanos como sujetos de protección, mientras que el Decreto Ley 898 del mismo año incorporó los enfoques territoriales, diferencial y de género en la investigación de las agresiones y ordenó considerar la identidad de género y la orientación sexual, sin reproducir estereotipos contra las personas LGBTIQ+. A su vez, el Decreto 660 de 2018 incluyó a lideresas, defensoras, organizaciones de mujeres y de género y sectores LGBTIQ+ dentro del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones, que amplió la protección hacia una dimensión colectiva, comunitaria y territorial.

En este sentido, uno de los desarrollos más relevantes es la adopción del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) mediante el Decreto 980 de 2026. El Programa comprende medidas de prevención, protección, acceso a la justicia y garantías de no repetición, exige respuestas territorializadas y promueve la participación de las propias lideresas en su formulación, implementación y seguimiento. También busca superar la protección exclusivamente física e individual mediante medidas colectivas, psicosociales, comunitarias, culturales y dirigidas a las organizaciones y redes de las defensoras.

Este marco normativo representa un avance hacia un modelo de seguridad que reconoce que los riesgos no provienen únicamente de amenazas individuales, sino de condiciones territoriales y estructurales, dado que la violencia contra las mujeres defensoras y los liderazgos LGBTIQ+ no responde a hechos aislados, sino a contextos de control armado, economías ilícitas, explotación de recursos, estigmatización y débil presencia estatal. En estos escenarios, las agresiones buscan a la vez afectar su vida e integridad, silenciar sus agendas, debilitar sus organizaciones, restringir la defensa del territorio y excluirles de la participación pública.

La obligación de investigar con enfoque territorial, diferencial y de género debe traducirse en resultados que permitan identificar autores materiales, determinadores, redes de apoyo y estructuras criminales, así como en mecanismos verificables de reducción de la impunidad.

El principal desafío ya no se encuentra, entonces, en la ausencia de instrumentos, sino en su implementación efectiva, coordinada y territorial. Una política de seguridad solo puede considerarse adecuada cuando previene la materialización del riesgo, responde oportunamente, incorpora medidas colectivas y cuando corresponde y permite que las mujeres defensoras y las personas LGBTIQ+ continúen ejerciendo sus liderazgos. Quien debe abandonar su territorio, suspender una candidatura, cerrar un proyecto productivo, interrumpir una búsqueda o guardar silencio por amenazas no goza efectivamente de los derechos que formalmente le han sido reconocidos.

3.5. Reincorporación

El Acuerdo creó compromisos específicos a partir de los cuales se construyeron instancias de participación y seguimiento, se adoptaron acciones afirmativas y se incorporaron indicadores dirigidos a conocer la situación de las mujeres firmantes. A este marco se han sumado programas y experiencias en materia de autonomía económica, prevención de violencias, fortalecimiento de liderazgos y cuidado que muestran un aprendizaje institucional acumulado durante estos años. La tarea de la siguiente etapa es lograr que esos avances tengan una expresión cada vez más clara en la vida cotidiana de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ firmantes, particularmente allí donde todavía persisten brechas en el cuidado, el trabajo, la autonomía económica, la salud, la participación y la seguridad.

El cuidado quizá sea uno de los ámbitos donde existen mayores posibilidades de profundización. La llegada a la vida civil significó para muchas mujeres recuperar o construir maternidades, familias y vínculos que habían estado atravesados por condiciones particulares durante su permanencia en las Farc-EP.

Al mismo tiempo, esa transición ocurrió dentro de una sociedad donde el trabajo doméstico y de cuidado continúa recayendo principalmente sobre ellas. Las experiencias desarrolladas durante la

implementación han mostrado que esa distribución puede modificarse cuando existen acciones deliberadas para hacerlo, como se indicó previamente. A su vez, la participación de las mujeres en proyectos productivos constituye un avance que debe plantearse una meta más ambiciosa: fortalecer los liderazgos de las mujeres, su capacidad de decidir sobre los recursos y la sostenibilidad de sus iniciativas.

Adicionalmente, la seguridad para las mujeres en proceso de reincorporación requiere también aprovechar los aprendizajes que ha dejado esta primera década. El seguimiento defensorial ha identificado situaciones en las que algunas mujeres restringen su liderazgo por temor a que las represalias recaigan sobre sus hijos e hijas, así como riesgos asociados a la propia condición de firmante, incluso cuando no existe una vocería pública.

Sumado a ello, la salud sexual y reproductiva y la salud mental constituyen igualmente campos en los que es posible profundizar la respuesta construida durante estos años. Por ello, el seguimiento de la reincorporación no debería limitarse a verificar el acceso general al sistema de salud, sino establecer si existen respuestas efectivas y territorialmente disponibles frente a las necesidades específicas de las mujeres, incluida la salud sexual y reproductiva, la salud mental y la atención frente a violencias basadas en género.

Por otro lado, en relación con las personas LGBTIQ+ firmantes existe una oportunidad similar. El reconocimiento del enfoque diferencial dentro de la política de reincorporación constituye un punto de partida que ahora requiere información detallada y respuestas más específicas. Por ejemplo, la IEM (2025a) informó que, durante 2025, la ARN desarrolló espacios específicos de encuentro[73] e incorporó variables de orientación sexual e identidad de género en sus sistemas de información. La IEM reconoce estos desarrollos como avances iniciales de visibilización, pero advierte que permanecen concentrados principalmente en el nivel nacional y que todavía no configuran una estrategia territorial consolidada de reincorporación inclusiva.

El subregistro sobre orientación sexual e identidad de género hace necesario fortalecer las condiciones de confianza, confidencialidad y no discriminación para que las personas puedan relacionarse con la institucionalidad sin que ello implique exponerse a nuevos riesgos. Contar con mejor información no debería tener como propósito simplemente aumentar un registro, sino comprender mejor las experiencias de reincorporación de las personas LGBTIQ+ y construir respuestas acordes con las barreras que enfrentan.

El reto no consiste, por tanto, en mantener programas diferenciados, sino en garantizar que las medidas respondan a las condiciones concretas de las mujeres y personas LGBTIQ+ firmantes en los territorios: acceso sostenible a ingresos y activos, redistribución de las cargas de cuidado, acceso a salud, vivienda y tierra, participación efectiva y garantías de seguridad. La sostenibilidad de la reincorporación depende de que estas dimensiones funcionen de manera articulada y no como intervenciones aisladas.

[73] Como el Encuentro Nacional de Personas LGBTIQ+ Firmantes de Paz (IEM, 2025)

3.6. Salud, rehabilitación y recuperación emocional

La implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) ha permitido avanzar hacia una comprensión más integral de la rehabilitación. Con la actualización del Programa se fortaleció su articulación con la atención primaria, los equipos interdisciplinarios y las modalidades de atención a distancia, también se reafirmó que su evaluación debe considerar resultados de recuperación y no limitarse al número de intervenciones realizadas.

Los resultados recientes permiten identificar una ampliación importante de la atención. Entre el 31 de marzo de 2025 y el 31 de marzo de 2026, el Ministerio de Salud reportó 61 007 mujeres víctimas atendidas a través del PAPSIVI (PGN, 2026, p. 181).

Asimismo, mediante la Resolución 1161 de 2025 se implementó en Norte de Santander un piloto dirigido a 630 mujeres víctimas del conflicto afectadas por violencia sexual y violencia basada en género. A ello se sumaron acciones del PAPSIVI Rural con enfoque étnico, desarrolladas mediante concertación con comunidades indígenas y afrodescendientes y con participación de profesionales y sabedores propios de los territorios. Estos desarrollos muestran una incorporación progresiva de respuestas diferenciadas dentro de la medida de rehabilitación (PGN, 2026, p. 182).

Sin embargo, la ampliación de la cobertura no permite establecer por sí sola la efectividad de los procesos de recuperación emocional y la rehabilitación. La información disponible no permite establecer con claridad si las mujeres culminan los procesos de rehabilitación, si cuentan con seguimiento o si la atención produce cambios sostenibles en su bienestar, autonomía y reconstrucción de proyectos de vida. Esta debilidad es aún mayor respecto de las personas LGBTIQ+.

En materia de salud rural, la adopción del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) mediante el Decreto 351 de 2025 representó un avance al incorporar formalmente los enfoques diferenciales y de género. Según el Instituto Kroc, su implementación estuvo acompañada de procesos de socialización y fortalecimiento técnico territorial, orientados a consolidar la atención primaria en salud mediante equipos básicos de salud, telemedicina, transporte multimodal y ampliación de servicios farmacéuticos (Instituto Kroc, 2026, p. 128).

No obstante, la información reportada no permite establecer con suficiente precisión cómo estas acciones incorporan el enfoque de género ni cuáles son sus resultados diferenciados para las mujeres rurales y las personas LGBTIQ+ en los territorios priorizados.

Esta limitación resulta relevante a la luz de los hallazgos de la IEM, que identifica escasa evidencia de implementación territorial sostenida de las medidas de salud con enfoque de diversidad (IEM, 2025a), así como los hallazgos de la PGN (2026), quien en su octavo informe de seguimiento sostiene que el cumplimiento de los indicadores del PMI en relación con el PNSR no reflejan necesariamente el desarrollo completo de las estrategias y actividades previstas (pp. 47, 51-53).

En consecuencia, aunque el PNSR contempla mecanismos de seguimiento territorial e indicadores específicos sobre la incorporación del enfoque de género en los modelos de salud para zonas rurales y rurales dispersas, persisten desafíos relacionados con la oportunidad y calidad de la información reportada. Por ello, resulta necesario complementar la medición de los avances institucionales y de cobertura con evaluaciones que permitan establecer en qué medida la implementación del Plan

contribuye a mejorar el acceso efectivo a los servicios de salud y a reducir las brechas que enfrentan las mujeres y las personas LGBTIQ+ rurales.

Ahora bien, en materia de rehabilitación, el seguimiento a la siguiente etapa de implementación requiere distinguir entre el número de personas atendidas y la continuidad, pertinencia y efectividad de los procesos de recuperación emocional. La PGN (2026) encuentra una dificultad semejante respecto del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición (PNR)[74]. Pese a los avances en asignación de recursos, fortalecimiento metodológico y ampliación territorial, la información disponible todavía no permite establecer resultados concretos sobre la reconstrucción del tejido social, la convivencia comunitaria y las garantías de no repetición.

La prioridad es avanzar en acciones concretas para asegurar la rehabilitación efectiva de las mujeres y personas LGBTIQ+ víctimas del conflicto armado. Esto requiere garantizar continuidad entre vigencias, equipos interdisciplinarios estables, rutas seguras y confidenciales para víctimas de violencia sexual y basada en género, atención culturalmente pertinente y articulación entre salud mental, salud sexual y reproductiva, atención psicosocial y reparación integral. El seguimiento deberá medir no solo actividades y coberturas, sino continuidad, calidad, pertinencia y resultados concretos en la vida de las mujeres y las personas LGBTIQ+.

3.7. El enfoque de género en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Después de una década de implementación, los PDET muestran que el enfoque de género ha abierto espacios importantes para que las mujeres rurales participen en la definición de las prioridades de sus territorios, fortalezcan sus organizaciones y logren posicionar necesidades que durante años estuvieron por fuera de las decisiones sobre desarrollo rural. El reto de la siguiente etapa es cuidar esos avances y llevarlos un paso más allá: hacer que la participación conseguida en la formulación tenga cada vez mayor incidencia sobre la ejecución, la priorización de recursos y las decisiones que determinan qué transformaciones llegan efectivamente a los territorios.

Las experiencias analizadas por la Defensoría ofrecen indicios claros sobre cómo obtenerlo: el enfoque de género logra ser transformador y perdurable cuando surge de las organizaciones de mujeres, se articula con la gestión pública local y deja capacidades reales para gestionar recursos y sostener la participación. Más que multiplicar intervenciones aisladas, la siguiente etapa de los PDET debe priorizar el escalamiento de estas iniciativas, para garantizar organizaciones más sólidas y un mayor impacto comunitario.

Además, existe una diferencia importante en la visibilidad de las poblaciones comprendidas por el enfoque de género respecto a los PDET. Mientras resulta posible identificar acciones específicas

[74] Creado por el numeral 5.1.3.4.2 del Acuerdo Final del Paz. Su objetivo es implementar estrategias y acciones dirigidas a la rehabilitación psicosocial comunitaria de las víctimas, las personas en proceso de reincorporación y la ciudadanía en general. Fue adoptado formalmente por la Resolución 1196 de 2024 (Ministerio de Salud y Protección Social).

dirigidas a fortalecer la participación de las mujeres y registrar el aumento de iniciativas con enfoque de género, con la etiqueta “Mujer y género”, hoy en día no existe una desagregación equivalente que permita establecer cuántas de estas iniciativas responden específicamente a las necesidades de las personas LGBTIQ+, cuál ha sido su participación en los procesos de actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) o en qué medida sus prioridades han sido incorporadas a los proyectos derivados de estos instrumentos. Esta ausencia de información limita la posibilidad de evaluar de manera diferenciada los resultados de la implementación para esta población.

Además, sumado a estas brechas en la disponibilidad de información, persiste un desafío común: garantizar que la participación de las mujeres y las personas LGBTIQ+ en la formulación de prioridades se traduzca en decisiones de inversión y resultados territoriales. Para ello es necesario distinguir entre su participación en los procesos de planeación, la incorporación de sus necesidades en las iniciativas y su efectiva priorización, financiación y ejecución. Esta distinción resulta especialmente relevante; como lo advierte la IEM, pese al aumento cuantitativo de las iniciativas con enfoque de género, las mujeres participantes en sus encuentros territoriales continúan percibiendo su participación como más simbólica que sustantiva (IEM, 2025a).

En ese sentido, los avances en participación, organización y prevención de las violencias pueden complementarse con una mayor atención al acceso a la tierra, la autonomía económica, el cuidado, el acceso a recursos productivos y la participación de las mujeres en proyectos de infraestructura y desarrollo rural. El caso de mujeres que han asumido funciones tradicionalmente masculinizadas en la ejecución de obras comunitarias muestra que una inversión PDET puede cumplir simultáneamente dos propósitos: mejorar las condiciones materiales del territorio y abrir nuevos espacios de autonomía y reconocimiento para las mujeres.

Asimismo, existen experiencias locales que han comenzado a incorporar explícitamente la prevención de las violencias por prejuicio y a generar información sobre personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas (OSIGNH). Fortalecer estos avances, hacerlos más visibles en los sistemas de seguimiento y facilitar que las propias organizaciones LGBTIQ+ participen en la identificación de prioridades permitiría que el enfoque territorial responda mejor a la diversidad real de las comunidades que habitan los municipios priorizados.

En consecuencia, el desafío para la siguiente etapa de implementación de los PDET consiste en hacer seguimiento a la trayectoria de las demandas construidas participativamente hasta su conversión en proyectos priorizados, financiados y ejecutados, así como en establecer si estos producen cambios verificables en las condiciones de vida de las poblaciones que participaron en su formulación. Esto permitiría valorar la incorporación formal del enfoque de género en los instrumentos de planeación, y su incidencia efectiva en las decisiones públicas y en las transformaciones territoriales.

3.8. Avances diferenciados en garantías de verdad, justicia y reparación para las mujeres y las personas LGBTIQ+

La implementación del enfoque de género en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) ha permitido avanzar en el reconocimiento de las violencias y afectaciones diferenciadas que sufrieron las mujeres y las personas LGBTIQ+ durante el conflicto armado.

A través de las decisiones de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), los hallazgos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y las acciones de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) se ha ampliado la comprensión sobre las formas en que las desigualdades de género, la discriminación y las violencias por prejuicio se relacionaron con las dinámicas del conflicto armado y profundizaron sus impactos sobre las mujeres y personas LGBTIQ+. Sin embargo, el principal desafío sigue siendo lograr que este reconocimiento se traduzca en respuestas efectivas de justicia, búsqueda, reparación y garantías de no repetición.

Uno de los principales avances en materia de acceso a la justicia ha sido la apertura del Macrocaso 11 de la JEP, mediante el Auto SRVR 05 de 2023, dedicado a investigar la violencia basada en género, la violencia sexual y reproductiva, y los crímenes motivados por prejuicio contra personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas (OSIGNH) en el marco del conflicto armado.

Este avance se suma a otras decisiones relevantes de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. En el caso 02, por ejemplo, mediante Auto SRVR 03 de 2023, la JEP imputa por primera vez en un macrocaso patrones autónomos de violencia sexual y de género contra mujeres y niñas, así como de violencia por prejuicio contra personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas.

Posteriormente, en el Caso 07, mediante el ADHC SRVR 005 de 2025, abordó el reclutamiento y la utilización de niñas y niños en el conflicto armado, así como otros crímenes cometidos en su contra durante la vida intrafilas, incluidos malos tratos, tortura, homicidio y violencias sexuales, reproductivas y por prejuicio.

Más recientemente, mediante el Auto SRVR 014 de 2026, proferido en el Caso 05, la Sala imputó crímenes de guerra y de lesa humanidad a cinco excomandantes de las Farc– EP por hechos de violencia sexual y otras violencias basadas en género cometidas en norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca.

La relevancia de estas decisiones radica en que reconoce estas violencias como expresiones de discriminaciones estructurales y como prácticas sistemáticas y extendidas en el marco del conflicto armado y no como hechos aislados. En perspectiva comparada, la apertura de un macrocaso específico sobre violencia por razones de género y por prejuicio constituye un desarrollo pionero de la justicia transicional; a diferencia de otros procesos que han abordado estas conductas dentro de investigaciones más amplias sobre crímenes internacionales, la JEP les ha otorgado un espacio autónomo de investigación.

Con respecto al lugar que ocupan las víctimas en los procesos, es importante resaltar que la justicia restaurativa abre la posibilidad de que mujeres y personas LGBTIQ+ participen de múltiples maneras: a través de la presentación de informes y observaciones en las audiencias, de intervenciones en la caracterización del daño, con la formulación de iniciativas restaurativas, también pueden

pronunciarse sobre los trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador (TOAR) y participar en el seguimiento de las sanciones. Todo esto supone reconocerlas no solo como destinatarias pasivas de una decisión judicial, sino como sujetas de justicia con capacidad de incidir en la respuesta frente a los daños que sufrieron.

Incluso, la composición de la JEP transmite también un mensaje político. La paridad entre magistradas y magistrados no garantiza por sí sola una justicia con perspectiva de género, pero sí rompe con una tradición según la cual la interpretación del conflicto estuvo, durante décadas, concentrada casi exclusivamente en voces masculinas. En un sistema llamado a escuchar experiencias que históricamente habían sido silenciadas, esa decisión institucional tiene un valor que trasciende lo simbólico.

Por su parte, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) promovió una transformación profunda en la forma de comprender el conflicto armado. Uno de sus principales aportes fue consolidar el enfoque de género como una clave de interpretación capaz de transformar la manera de comprenderlo, explicarlo y narrarlo.

A través de su Informe Final y particularmente del tomo *Mi cuerpo es la verdad*, construido a partir de miles de testimonios de mujeres y personas LGBTIQ+, la Comisión documentó de manera diferenciada las violencias sexuales, las violencias por prejuicio, los impactos sobre los proyectos de vida y las múltiples formas de resistencia que permanecieron históricamente invisibilizadas. Al hacerlo, transformó experiencias silenciadas en verdad pública y reconoció a mujeres y personas LGBTIQ+ como víctimas, pero también como actoras políticas constructoras de paz, con capacidad de incidencia y cuya experiencia debe orientar la implementación (CEV, 2022b).

El alcance de este legado trasciende el esclarecimiento del pasado. La Comisión tradujo sus hallazgos en recomendaciones orientadas a enfrentar las causas estructurales que hicieron posibles estas violencias, que incluyeron medidas para enfrentar la impunidad, fortalecer la participación política de las mujeres y personas LGBTIQ+, garantizar el acceso a derechos económicos y sociales e incorporar de manera efectiva los enfoques diferenciales, territorial y de género en la acción estatal (CEV, 2022a).

En este sentido, la verdad producida por la Comisión representa una hoja de ruta para la no repetición. No obstante, al igual que ocurre con el propio enfoque de género del Acuerdo Final, su potencial transformador depende de la capacidad institucional para implementar, financiar y dar seguimiento a estas recomendaciones, y evitar que el reconocimiento alcanzado permanezca únicamente en el plano simbólico.

En materia de búsqueda humanitaria, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) ha avanzado en la incorporación de los enfoques de género, diferencial e interseccional. Su Marco Estratégico Institucional 2024-2028 incluyó una línea de participación integral con enfoque diferencial orientada a incorporar estas perspectivas en las distintas etapas de la búsqueda y fortalecer la participación de las personas buscadoras.

Como parte de estos avances, en 2025 la Red de Apoyo de la UBPD[75] vinculó a 296 personas, de las

[75] Trata de una propuesta de colaboración y de solidaridad conformado por personas, organizaciones, colectivos, movimientos, plataformas, pueblos y comunidades étnicas comprometidas con la búsqueda humanitaria y extrajudicial de las personas dadas por desaparecidas (UBPD, 2025).

cuales el 12 % se autorreconoció como población LGBTIQ+. Asimismo, desde enero de 2026, la Entidad cuenta con siete enlaces interseccionales encargados de promover la aplicación de estos enfoques en los Planes Regionales de Búsqueda (PGN, 2026, pp. 160-161).

Estos avances también se reflejan en el desarrollo de herramientas específicas para la búsqueda e identificación. Los lineamientos de enfoque de género de la UBPD contemplan el reconocimiento del nombre identitario, incluso cuando difiera del registrado en los documentos oficiales. A ello se suma el ABC para comprender y aplicar el Lineamiento de Identificación Biocultural de Personas Trans y Género Diversas, que propone complementar la información forense con las trayectorias de vida, las identidades y las relaciones sociales y afectivas de las personas desaparecidas (UBPD, 2020, 2026).

Sin embargo, persisten dificultades para identificar la magnitud de las desapariciones de personas LGBTIQ+ en el marco del conflicto armado. El V informe de GPAZ advierte inconsistencias en los registros de la UBPD y barreras de acceso a la información. Como ejemplo señala que, en septiembre de 2023, la Entidad reportó 47 casos de personas LGBTIQ+ desaparecidas, mientras que un mes después informó únicamente 22 casos en respuesta a una solicitud de Colombia Diversa. Estas diferencias ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer la identificación y caracterización de las personas desaparecidas, así como la calidad y consistencia de los registros (GPAZ, 2025, p. 95).

En este contexto, el desafío consiste en lograr que los avances metodológicos e institucionales se traduzcan en prácticas efectivas de búsqueda que reconozcan cómo la discriminación, las violencias por prejuicio y la invisibilización de las identidades de género y orientaciones sexuales diversas afectan los procesos de documentación e identificación. Esto implica comprender que la búsqueda no puede limitarse a los registros forenses o los documentos de identidad, sino que debe reconocer las trayectorias de vida y los vínculos familiares, afectivos y comunitarios de las personas desaparecidas.

Por otro lado, en materia de reparación, se destaca el reconocimiento de cuatro sujetos de reparación colectiva LGBTIQ+ por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV): Casa Diversa de la Comuna 8 de Medellín, el Colectivo Crisálida de San Rafael, el Colectivo LGBT de El Carmen de Bolívar y el Sujeto Mujeres Trans del Río Tuluní.

Este reconocimiento constituye un avance en la incorporación del enfoque de género en la política de reparación, al reconocer que las violencias ejercidas contra las personas LGBTIQ+ durante el conflicto armado produjeron múltiples afectaciones individuales, pero también daños colectivos sobre sus procesos organizativos, identidades y vínculos comunitarios. Su importancia radica, además, en abrir la posibilidad de que las medidas de reparación respondan a las formas específicas de discriminación, exclusión y violencia por prejuicio que afectaron a estos colectivos.

No obstante, el reconocimiento como sujetos de reparación colectiva no equivale a la reparación efectiva de los daños sufridos. El reto consiste en avanzar en la formulación y ejecución de medidas que respondan a las particularidades de estas afectaciones, con participación de los colectivos reconocidos y que contribuyan a reparar los daños causados y fortalecer sus procesos organizativos.

En conjunto, el Sistema Integral ha contribuido a construir una forma de reconocimiento y reparación que comienza cuando el Estado nombra aquello que durante años permaneció oculto o fue considerado un asunto menor: por ejemplo, que una mujer no sufrió violencia sexual como un hecho aislado, sino como parte de una estrategia de guerra, que una persona con OSIGNH fue perseguida

en razón de su orientación sexual real o percibida o de su identidad de género, y no simplemente porque quedó atrapada en medio del conflicto, o que miles de mujeres sostuvieron durante décadas la búsqueda de sus familiares desaparecidos cuando las instituciones permanecían ausentes.

Aunque nombrar esas experiencias no reemplaza la justicia ni la reparación material, sí modifica profundamente el lugar que esas víctimas ocupan en la memoria colectiva y en la comprensión que la sociedad construye sobre su pasado.

Quizá esa sea una de las enseñanzas más importantes que deja el SIVJRNR después de estos 10 primeros años. El enfoque de género amplió la manera en que Colombia entiende la guerra y, con ello, transformó también la forma en que entiende la verdad, la justicia, la reparación y la búsqueda.

Ese cambio de perspectiva constituye, probablemente, uno de los legados más profundos del Acuerdo y uno de los que mayor responsabilidad tiene el Estado de preservar durante los años que vienen.

3.9. Garantías constitucionales de estabilidad, integralidad y no regresividad

A 10 años de la firma del Acuerdo Final, la continuidad del enfoque de género plantea una cuestión adicional a la identificación de sus avances y rezagos: cómo garantizar que los cambios institucionales, presupuestales y de política pública propios de una nueva etapa de implementación no impliquen la pérdida de los avances alcanzados ni debiliten las condiciones necesarias para cumplir los compromisos todavía pendientes. Esta cuestión adquiere especial relevancia ante una transición gubernamental, cuando pueden modificarse entidades, programas, prioridades e instrumentos de política pública.

El Acto Legislativo 02 de 2017 reconoció la implementación del Acuerdo como una política de Estado, en ese sentido, la Sentencia C-630 de 2017 precisó el deber de desplegar los mejores esfuerzos, dentro de las competencias de cada autoridad, desde criterios de integralidad, progresividad y no regresividad. Aunque el Estado puede ajustar programas, instancias y mecanismos, esos cambios no pueden desnaturalizar los compromisos asumidos.

La Instancia Especial de Mujeres, la Alta Instancia de Género del Gobierno, los indicadores del Plan Marco de Implementación, los mecanismos de seguimiento con enfoque de género, los componentes diferenciales del SISEP y los programas de garantías forman parte de la arquitectura mediante la cual el Estado ha desarrollado compromisos transversales del Acuerdo. Su preservación y sostenibilidad resulta necesaria no por su denominación formal, sino por las funciones de participación, seguimiento, coordinación, protección y rendición de cuentas que cumplen.

El principio de estabilidad y no regresividad exige, por tanto, preservar al menos cuatro condiciones: financiación suficiente y previsible, estabilidad y autonomía de las instancias, continuidad de los sistemas de información y rendición de cuentas, y participación efectiva de las organizaciones. También requiere que las nuevas políticas de paz se articulen con la institucionalidad existente, para evitar duplicidades, dispersión de competencias o sustitución de compromisos específicos por formulaciones generales con menor capacidad de exigibilidad.

La integralidad introduce una exigencia adicional. El enfoque de género del Acuerdo no está contenido en una única política o institución, sino que atraviesa compromisos relacionados con reforma rural, participación, seguridad, reincorporación, sustitución de cultivos, derechos de las víctimas, justicia y seguimiento. Los resultados desiguales entre estos componentes afectan la posibilidad de producir transformaciones sostenibles en la vida de las mujeres y las personas LGBTIQ+. El Instituto Kroc advierte precisamente que las diferencias persistentes en los niveles de implementación entre los distintos puntos del Acuerdo plantean dificultades para una realización equilibrada de su principio de integralidad (Instituto Kroc, 2026, p. 17).

Para la Defensoría del Pueblo, estos principios resultan especialmente relevantes en los periodos de transición gubernamental. El cambio de administración no puede implicar la interrupción de obligaciones estatales derivadas del Acuerdo. La implementación debe conservar un carácter de política de Estado y mantener como punto mínimo los avances normativos, institucionales y presupuestales alcanzados.



4. Conclusiones

A 10 años de la firma del Acuerdo Final de Paz, la incorporación del enfoque de género constituye una de sus principales conquistas democráticas. Su importancia no reside únicamente en haber incluido medidas específicas para las mujeres y a las personas LGBTIQ+, sino en haber reconocido que la construcción de una paz sostenible exige enfrentar las desigualdades, discriminaciones y relaciones de poder que atravesaron el conflicto armado y que continúan condicionando el ejercicio de derechos en los territorios.

Este avance tampoco puede entenderse como una concesión de las partes negociadoras. Fue el resultado de décadas de organización e incidencia de los movimientos de mujeres, feministas, de víctimas y LGBTIQ+, que disputaron su lugar en la negociación y reclamaron ser reconocidas como sujetas políticas, constructoras de paz y protagonistas de las transformaciones derivadas del Acuerdo.

La primera década de implementación deja, en este sentido, un acumulado que debe ser reconocido. El enfoque de género se ha traducido en una arquitectura institucional y normativa, en mecanismos específicos de participación y seguimiento y en medidas relacionadas con el acceso a la tierra, la autonomía económica, la reincorporación, la seguridad, la salud, el desarrollo territorial, la verdad, la justicia y la reparación.

La actualización de los instrumentos de seguimiento y la creación o fortalecimiento de instancias especializadas demuestran que el género ha dejado de ocupar exclusivamente el terreno del reconocimiento discursivo. La institucionalización constituye un avance sustantivo, porque genera capacidades públicas, mecanismos de exigibilidad y espacios desde los cuales las organizaciones pueden continuar haciendo seguimiento a los compromisos adquiridos.

El balance también muestra que institucionalizar el enfoque de género no ha implicado todavía transformar las desigualdades que justificaron su incorporación al Acuerdo. La siguiente etapa debe concentrarse en cerrar la distancia entre los avances normativos e institucionales y el goce efectivo de derechos.

La entrega o formalización de tierras debe traducirse en control efectivo de la propiedad y autonomía económica, la inclusión en proyectos productivos debe generar ingresos sostenibles y capacidad de decisión, la participación debe producir incidencia real sobre las decisiones públicas y las medidas de seguridad deben permitir que lideresas, defensoras, firmantes y personas LGBTIQ+ permanezcan en sus territorios y ejerzan sus liderazgos sin que hacerlo implique poner en riesgo sus vidas, sus familias o sus procesos organizativos. Del mismo modo, las políticas de reincorporación, cuidado, salud y rehabilitación requieren responder de manera más consistente a las condiciones materiales y a las experiencias diferenciadas de quienes participan en ellas.

Esta distancia entre reconocimiento formal y transformación efectiva se hace particularmente visible en los territorios. Las desigualdades de género se entrecruzan allí con la ruralidad, la pertenencia étnica, la pobreza, las economías ilegales, la presencia y control de actores armados, las responsabilidades de cuidado y las dificultades de acceso a servicios públicos. Por ello, la territorialización no puede limitarse a replicar programas nacionales: exige respuestas diferenciadas capaces de reconocer las condiciones específicas de las mujeres rurales, campesinas, indígenas, afrodescendientes, víctimas, firmantes y defensoras, así como de las personas LGBTIQ+ que habitan los territorios más afectados por el conflicto.

En relación con las personas LGBTIQ+, el balance muestra avances especialmente relevantes en el Sistema Integral. La apertura del Macrocaso 11 en la JEP, el trabajo de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y los desarrollos de la Unidad de Búsqueda han permitido reconocer que las violencias motivadas por la orientación sexual, la identidad o la expresión de género no fueron hechos marginales del conflicto, sino expresiones de prejuicios y discriminaciones estructurales que también fueron instrumentalizadas por los actores armados.

El desafío consiste en que este reconocimiento no permanezca concentrado en la justicia transicional. El enfoque debe avanzar de manera más decidida en desarrollo rural, autonomía económica, reincorporación, salud, protección, sustitución de cultivos y participación, acompañado de información desagregada que permita conocer los resultados concretos de la implementación para las personas LGBTIQ+. Lograr concretar estos avances más allá de la institucionalidad transicional permitiría que los avances tengan arraigo permanente en la construcción del Estado colombiano.

El Sistema Integral para la Paz deja, además, una enseñanza que trasciende los resultados de cada uno de sus mecanismos. Incorporar el enfoque de género ha permitido ampliar la manera en que el Estado comprende el conflicto y, con ello, la forma de construir verdad, investigar, reparar, buscar a las personas desaparecidas y escuchar a las víctimas.

La adopción del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 abre, por su parte, una oportunidad para proyectar los aprendizajes de esta década hacia una política más amplia de Mujeres, Paz y Seguridad. Su articulación puede contribuir a mantener vigentes los aprendizajes acumulados durante la implementación y extenderlos hacia otros escenarios de conflictividad, siempre que se evite la duplicación de mecanismos, la dispersión de responsabilidades o el debilitamiento de los compromisos específicos pactados en 2016.

Después de 10 años, el éxito del enfoque de género no debería medirse principalmente por el número de normas expedidas, indicadores creados, programas formulados o actividades realizadas, sino por los cambios que estos instrumentos producen en la vida de las personas. La medida más exigente de la implementación será que las mujeres y las personas LGBTIQ+ puedan acceder y controlar recursos, participar efectivamente en las decisiones públicas, desarrollar sus proyectos de vida con autonomía, permanecer en sus territorios, ejercer sus liderazgos y vivir libres de violencias y discriminación.

Convertir esa conquista democrática en una capacidad permanente del Estado es una condición indispensable para que la paz construida a partir del Acuerdo Final sea sostenible, territorial, inclusiva y transformadora.

Referencias

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. (2017, 11 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 50 230. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/documentos-DD/constituci%c3%b3n/ACTO_LEGISLATIVO_2_2017.pdf

Auto de Determinación de Hechos y Conductas [Auto No. SRVR 05 de 2024]. (2025, 9 de octubre). Caso 07: Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado. Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas.

Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2020). *Estrategia de Género y Mujer Rural en territorios PDET*. https://portalart.renovacionterritorio.gov.co/Imagenes_Gestion_Oferta/DocumentosInformes/Estrategia_genero_mujer_rural.pdf

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN]. (2025a, 7 de marzo). *Mujeres firmantes de paz avanzan en su autonomía económica con 2.765 proyectos productivos*. https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2025/Mujeres-firmantes-paz-avanzan-autonomia-economica-2765-proyectos-productivos.aspx

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN] (2025b, 16 de mayo). *Mujeres firmantes del Acuerdo de Paz y lideresas se unen para transformar sus comunidades*. https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2025/Mujeres-firmantes-Acuerdo-Paz-lideresas-para-transformar-comunidades.aspx

Auto SRVR-ADHC-03 de 2023 (2023, 5 de julio). Determinación de hechos y conductas (Caso 02: Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas). Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas.

Auto SRVR 05 de 2023. Apertura del macrocaso 11. (2023, 6 de septiembre). Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio. Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas.

Auto SRVR 014 de 2026 [Auto del Caso 05]. (2026, 21 de enero). Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas.

Caribe Afirmativo. (2015, 11 de febrero). *Personas LGBTI: Conflicto y postconflicto – Proceso de paz, la Habana*. https://www.caribeafirmativo.lgbt/personas-lgbti-conflicto-y-postconflicto-proceso-de-paz-la-habana/

Caribe Afirmativo. (2016, 14 de octubre). *Las propuestas de las personas y organizaciones LGBTI al Acuerdo de Paz* [Comunicado 2, Grupo LGBTI por la Paz]. https://www.caribeafirmativo.lgbt/las-propuestas-las-personas-organizaciones-lgbti-al-acuerdo-paz/

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV]. (2022a). *Hay futuro si hay verdad: Hallazgos y recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV]. (2022b). *Mi cuerpo es la verdad: Experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado*. https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-07/Informe%20final%20Mi%20Cuerpo%20Es%20La%20Verdad%20mujeres%20LGTBIQ.pdf

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000, 31 de octubre). *Resolución 1325 (2000)* [Sobre la mujer, la paz y la seguridad] (S/RES/1325). https://digitallibrary.un.org/record/426075?ln=es

Decreto 63 de 2026. Por el cual se adiciona el Capítulo 10 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar 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. (2026, 26 de enero). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 380. https://normograma.mintic.gov.co/mintic/compilacion/docs/decreto_0063_2026.htm

Decreto 351 de 2025. Por el cual se adiciona la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 780 del 2016 relativo al Plan Nacional de Salud Rural -PNSR. (2025, 27 de marzo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 072. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259635

Decreto 660 de 2018. Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. (2018, 17 de abril). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 567. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85922

Decreto 980 de 2026. Por el cual se adiciona el Título 6 de la Parte 4 del Libro 2 el Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, con el fin de adoptar el "Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos", se deroga la Resolución 0845 de 2018 del Ministerio del Interior por la cual se adopta el "Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos", y se dictan otras disposiciones. (2026, 4 de agosto). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 578. https://www.mininterior.gov.co/normativas/decreto-no-0980-del-4-de-agosto-de-2026/

Decreto 1179 de 2025. Por el cual se adopta el Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad en el marco de la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (PAN1325) y se crea el Comité de Monitoreo y Seguimiento del Plan. (2025, 7 de noviembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 297. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=269636

Decreto 1418 de 2018. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Incorporación del Enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la cual se denominará Alta Instancia de Género de Gobierno. (2018, 3 de agosto). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 674. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87871

Decreto Ley 895 de 2017. Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. (2017, 29 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 248. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/Documentos/decretos%20_ley/DECRETO_LEY_895_2017.pdf

Decreto Ley 898 de 2017. Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, que incluyen las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones. (2017, 29 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 248. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/Documentos/decretos%20_ley/DECRETO_LEY_898_2017.pdf

Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016, 24 de julio). *Comunicado conjunto #82* [Enfoque de género en los acuerdos de La Habana]. https://www.humanas.org.co/wp-content/uploads/2023/07/153.-Doc-Generales.pdf

Grupo de Trabajo Género en la Paz [GPAZ] (2025). *V Informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz*. https://www.humanas.org.co/wp-content/uploads/2025/07/INFORME-GPAZ-2025.pdf

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz [IEM] (2024). *¿Igualdad en la paz? De promesas a realidades: Medidas de género del Acuerdo de Paz*. https://instanciaespecialdemujeres.org/igualdad-en-la-paz-informe-que-analiza-el-avance-de-las-medidas-de-genero-en-el-acuerdo-de-paz-en-colombia/

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz [IEM] (2025, 6 de marzo). *Un llamado urgente a la protección de la vida de mujeres defensoras de derechos humanos y firmantes de paz* [Comunicado]. https://instanciaespecialdemujeres.org/un-llamado-urgente-a-la-proteccion-de-la-vida-de-mujeres-defensoras-de-derechos-humanos-y-firmantes-de-paz/

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz [IEM] (2025a, noviembre). *Las deudas de la implementación: Balance de las mujeres en sus diversidades* (Informe del periodo 2024-2025).

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz [Instituto Kroc] (2026). *Noveno año de implementación: Tendencias y claves para la transición política*. Universidad de Notre Dame. https://doi.org/10.7274/31753045

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. (2024, 18 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 52 791. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/Documentos/ley/Ley_2364_2024.pdf

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2026, septiembre). *Octavo informe al Congreso sobre la*

implementación del Acuerdo de Paz. https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2026/9.%20septiembre/8%20Octavo%20Informe%20Acuerdo%20de%20Paz.pdf

Resolución 1161 de 2025. Por la cual se asignan recursos del Presupuesto de Gastos de Inversión para la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI). (2025). Ministerio de Salud y Protección Social.

Resolución 1196 de 2024. Por la cual se adopta la Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria para la Convivencia y la No Repetición. (2024, 5 de julio). Ministerio de Salud y Protección Social. Diario Oficial n. ° 52 809. https://normograma.supersalud.gov.co/compilacion/docs/resolucion_minsaludps_1196_2024.htm

Sentencia C-630 de 2017. (2017, 11 de octubre). Corte Constitucional (Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo, MM. PP.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-630-17.htm

ONU Mujeres. (2015, 28 de mayo). *Women take the reins to build peace in Colombia*. https://www.unwomen.org/en/news/stories/2015/5/women-build-peace-in-colombia

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD] (2020). *Lineamientos del enfoque de género para personas LGBTI en el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas: Enfoque LGBTI "Recuperando y dignificando identidades"*. https://unidadbusqueda.gov.co/wp-content/uploads/2023/12/Lineamientos-participacion-enfoque-lgbtiq.pdf

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD] (2025, 12 de marzo). *Reglamento Programa Red de Apoyo Operativo para la Búsqueda*. https://unidadbusqueda.gov.co/wp-content/uploads/2025/04/Reglamento-de-la-Red-de-Apoyo-UBPD-2025.pdf

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD] (2026). *ABC para comprender y aplicar el Lineamiento de Identificación Biocultural de Personas Trans y Género Diversas*. https://unidadbusqueda.gov.co/wp-content/uploads/2026/06/Abece-Lineamiento-Identificacion-Biocultural-Personas-Trans-Genero-Diversas-2026.pdf

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP] (2024). *Actualización del Plan Marco de Implementación (PMI)*. https://portalparalapaz.gov.co/pmi

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP] (2025, 5 de junio). *Alta Instancia de Género de Gobierno sesiona para evaluar avances de la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz*. https://portalparalapaz.gov.co/2025/06/05/alta-instancia-de-genero-de-gobierno-sesiona-para-evaluar-avances-de-la-implementacion-del-enfoque-de-genero-del-acuerdo-de-paz/

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP] (2026, 14 de julio). *Comunicado a la opinión pública* [Comunicado]. https://portalparalapaz.gov.co/2026/07/14/comunicado-a-la-opinion-publica-16/

4.

La participación de los pueblos étnicos en la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz: avances y desafíos

Por Luz Amanda Pasuy Miticanoy y Alec Yamir Sierra Montañez
Equipo de la Defensoría Delegada para Grupos Étnicos

El Capítulo Étnico del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Acuerdo Final), firmado en 2016, constituye un instrumento fundamental para la garantía del derecho a la participación y la protección de los derechos colectivos de los pueblos étnicos en el proceso de construcción de paz. Para ello, trazó unos principios orientadores[76] y unas salvaguardas específicas[77] dirigidos a garantizar su intervención en las decisiones requeridas para el cumplimiento de los compromisos derivados de la negociación. Su adopción recoge décadas de lucha por el reconocimiento de este derecho y fue resultado de las acciones de incidencia adelantadas conjuntamente por los pueblos indígenas y los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero, a través de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales (CEPDDT, 2019, p. 9).

Los derechos de los pueblos étnicos fueron incorporados durante la fase final de la negociación, cuando los contenidos sustantivos del Acuerdo Final ya se encontraban avanzados (ONIC, 2020, p. 8). El Capítulo Étnico articuló estos derechos con la totalidad de los puntos acordados e incluyó el principio de no regresividad, que exige preservar durante la implementación los avances históricos alcanzados bajo la Constitución Política de 1991, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional.

En el marco del décimo aniversario de la firma del Acuerdo Final, este capítulo analiza, a partir de la documentación disponible, la incidencia de la participación de los Pueblos Étnicos en la adopción y el desarrollo de medidas, instrumentos y mecanismos previstos para la implementación del Capítulo Étnico del acuerdo. El análisis identifica avances normativos, institucionales y operativos relacionados con el reconocimiento de sus derechos colectivos, autoridades, instituciones representativas y sistemas propios, así como las limitaciones documentadas en los procesos examinados.

Este análisis se inscribe en la decisión impostergable de avanzar en la igualdad y superar las desigualdades estructurales que afectan a los pueblos étnicos. Estas desigualdades no se expresan únicamente en las brechas materiales, sino también en las condiciones para intervenir efectivamente en las decisiones públicas que determinan la garantía de sus derechos. Examinar la implementación del capítulo étnico desde la participación permite establecer si los pueblos fueron reconocidos como interlocutores efectivos, si sus propuestas incidieron en las medidas adoptadas y si conservaron capacidad de intervención durante su financiación, ejecución y evaluación. Desde esta perspectiva, el informe aporta elementos para comprender la participación como una condición para enfrentar el racismo, fortalecer la igualdad material y convertir los acuerdos alcanzados en resultados verificables en los territorios.

La consulta previa, libre e informada constituye el eje central del análisis, en su condición de derecho fundamental, salvaguarda del Capítulo Étnico y espacio de diálogo intercultural. También se examinan la concertación y las instancias de carácter nacional y territorial, tanto las preexistentes al Acuerdo Final como las creadas por este, mediante las cuales los pueblos étnicos han intervenido en las decisiones asociadas con su desarrollo y cumplimiento. A partir de los principios y salvaguardas del Capítulo Étnico, en particular el de no regresividad, el informe

[76] El punto 6.2.2 del Capítulo Étnico consagra como principios la no regresividad, la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, la participación, así como la consulta y el consentimiento previo, libre e informado (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 205).

[77] El punto 6.2.3 establece como salvaguardas el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa, libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016, pp. 205-206).

contrasta, cuando las fuentes lo permiten, los avances reportados por las entidades responsables con las valoraciones de los pueblos étnicos y sus instancias representativas. Este contraste permite identificar demoras, incumplimientos de acuerdos y limitaciones institucionales o presupuestales para su materialización.

La cantidad y el nivel de detalle de la información varían entre las medidas y los pueblos étnicos. En consecuencia, el análisis no permite compararlos de manera uniforme y sus conclusiones se limitan a los aspectos que pueden verificarse documentalmente. El informe presenta la metodología, el marco normativo y conceptual, las instancias de participación y el análisis de medidas seleccionadas de los puntos 1, 3 y 5 para el periodo 2016–2026. Finalmente, formula conclusiones y recomendaciones dirigidas a las entidades responsables.

1. Marco normativo y conceptual de la participación de los Pueblos Étnicos en el Acuerdo Final

La participación de los pueblos étnicos se entiende en este informe como el derecho a intervenir de manera efectiva en las decisiones que los afectan, ejercido a través de sus autoridades e instituciones representativas y conforme con sus sistemas propios de gobierno. Su contenido se ha precisado a partir del reconocimiento constitucional de 1991, los desarrollos legales y jurisprudenciales posteriores y la movilización sostenida de los Pueblos para hacer exigibles sus derechos.

La Constitución Política de 1991 consolidó el reconocimiento de la participación de los Pueblos Étnicos como parte del Estado social de derecho y del sistema democrático colombiano. La participación de representantes indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente contribuyó al reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la nación, de los derechos territoriales y culturales y de nuevos espacios de participación. Estos avances fortalecieron procesos organizativos preexistentes de alcance nacional, regional y local, orientados a la garantía de los derechos colectivos y a la construcción de propuestas de paz desde las realidades culturales y territoriales de los pueblos étnicos (Londoño Toro, 2002; Rojas, 2023).

En el caso de los pueblos indígenas, movilizaciones como la Gran Minga por la Vida y Contra la Violencia de 2001, el Congreso Indígena y Popular de 2004 y la Minga de Resistencia Social y Comunitaria de 2009 articularon la defensa de la autonomía y los derechos territoriales con propuestas de paz, salidas negociadas al conflicto armado y reconocimiento de la diversidad (Villarraga Sarmiento, 2012, pp. 212-214; Villa y Houghton, 2005, p. 109; CRIC, 2009). Estas reivindicaciones se desarrollaron en un contexto de persistencia del conflicto armado y de afectaciones desproporcionadas sobre los pueblos étnicos, documentadas, entre otras providencias, en los Autos 004 y 005 de 2009 de la Corte Constitucional (Defensoría del Pueblo, 2025, 2026).

A pesar de estos antecedentes, los pueblos étnicos no contaron desde el inicio de la negociación con un espacio específico de interlocución que reconociera su participación como sujetos colectivos. Su

intervención directa ante la mesa de conversaciones se produjo en la fase final, como resultado de las acciones de incidencia adelantadas por sus organizaciones (Rojas, 2023; ONIC, 2016; CEPDDT, 2016). Gracias a esto, el Capítulo Étnico incorporó el principio de diversidad étnica y cultural y reconoció que los Pueblos deben intervenir en las decisiones que afectan sus tierras, territorios, recursos, instituciones, culturas y tradiciones (Gobierno de la República de Colombia y Farc-EP, 2016, p. 205).

Para efectos de este informe, la participación de los pueblos étnicos durante la implementación del Acuerdo Final se examina a partir de dos modalidades centrales: la consulta previa, libre e informada y la concertación. La primera está prevista como salvaguarda en el Capítulo Étnico y la segunda se examina como modalidad de participación.

1.1. La consulta previa, libre e informada

La consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos étnicos que garantiza su participación activa y efectiva frente a las medidas susceptibles de afectarlos directamente y contribuye a la protección de sus derechos a la integridad cultural, el territorio y el ambiente. Su materialización exige un despliegue jurídico, institucional y administrativo adecuado (Sentencia SU-123 de 2018).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la consulta debe orientarse a alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento libre e informado[78] y que constituye una manifestación del derecho de los Pueblos a participar, desde sus propias instituciones y formas de organización, en las decisiones susceptibles de afectar sus derechos. Esta finalidad no implica que el consentimiento sea obligatorio en todos los procesos de consulta; su obtención constituye una exigencia jurídica en los supuestos específicos establecidos por los estándares constitucionales e interamericanos (CIDH, 2009; Sentencia SU-123 de 2018).

El alcance y las condiciones de ejercicio de la consulta previa se han precisado progresivamente a partir de lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[79] y de su interpretación, principalmente, por la Corte Constitucional a partir de su incorporación al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley 21 de 1991. Este desarrollo jurídico ha estado acompañado por la evolución de la arquitectura institucional encargada de apoyar, coordinar y adelantar los procesos de consulta previa en el Ministerio del Interior. Actualmente, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP), como parte de dicho Ministerio, cuenta con

[78] Es conveniente precisar que según la Sentencia SU-123 de 2018, el consentimiento previo, libre e informado es aplicable ante las medidas que se enuncian a continuación: "i) el traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento; ii) medidas que implican un alto impacto social, cultural y ambiental alto que pone en riesgo su subsistencia; o iii) las relacionadas con el almacenamiento o depósito de materiales peligrosos –tóxicos- en sus tierras y territorios."

[79] Artículo 6 del Convenio 169 de 1989: "1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a. consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b. establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados pueden participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c. establecer los medios para el pleno desarrollo de instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas".

autonomía administrativa y financiera, así como funciones de dirección, coordinación y desarrollo de los procesos de consulta previa en virtud del Decreto 2353 de 2019.

Ahora bien, para avanzar en su interpretación como estándar de protección o salvaguarda, desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la consulta previa debe ser entendida como:

- Un medio de interlocución intercultural, que permite el diálogo entre sistemas normativos, cosmovisiones y sistemas de conocimiento diversos.

- Un mecanismo orientado a compensar las desigualdades fácticas de poder y las asimetrías históricas y estructurales que enfrentan los pueblos étnicos en su relación con el Estado y con terceros[80].

De manera particular, en la implementación del Acuerdo Final, la consulta previa opera como salvaguarda para garantizar la participación activa y efectiva de los pueblos étnicos en la adopción y el desarrollo de medidas susceptibles de afectarlos directamente. El diálogo intercultural permite identificar las afectaciones de la medida, adecuar su contenido a los derechos, prioridades y realidades territoriales, culturales y organizativas de los Pueblos, y procurar un acuerdo o el consentimiento, cuando este último resulte exigible. Por ello, en el marco del Capítulo Étnico, su carácter principal y no subsidiario implica que la consulta previa no puede ser sustituida por modalidades generales de participación cuando se configure una afectación directa.

1.2. La concertación como modalidad de participación incidente en la implementación del Acuerdo Final de Paz

A partir de las Sentencias T-063 de 2019 y T-189 de 2025, en las que la Corte Constitucional examina distintos escenarios de participación de los pueblos étnicos como garantía de su autonomía y de su capacidad para intervenir en las decisiones que los afectan, la concertación puede caracterizarse como una modalidad incidente de participación, mediante la cual los pueblos étnicos pueden expresar sus inquietudes y lograr que sus intereses y valores sean efectivamente escuchados e incorporados en el diseño y la implementación de las medidas que inciden en sus realidades. La Corte también señala que su participación puede extenderse a labores de apoyo, asesoría, seguimiento, evaluación y control, "sin el cumplimiento de las cuales, el derecho a participar de modo libre, informado y activo en aquellos asuntos que puedan afectar el derecho constitucional fundamental de los Pueblos [...] al reconocimiento y debida protección de su diversidad étnica y cultural se hace imposible" (Sentencia SU-121 de 2022).

En la Sentencia SU-121 de 2022, se precisa que la participación de los Pueblos Étnicos debe garantizarse a través de un diálogo intercultural que no solo es aplicable en los procesos de consulta

[80] De acuerdo con la metodología de Promoción, Prevención y Protección del Derecho Fundamental a la Consulta Previa que viene desarrollando la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para los pueblos étnicos durante lo corrido de 2026: "La consulta previa como mecanismo nivelador de desigualdades estructurales: la Consulta Previa cumple una función esencial como mecanismo nivelador de las desigualdades estructurales que históricamente han afectado a los Pueblos Étnicos en su relación con el Estado y con actores. Estas desigualdades se manifiestan en ámbitos como el acceso a la información, la capacidad técnica y jurídica, la incidencia política, el reconocimiento de sus instituciones propias y la protección efectiva de sus territorios y recursos".

previa, sino que debe adoptarse en todas las modalidades de participación. Además del consentimiento previo, libre e informado y de la consulta previa, la Corte se refiere a la "participación para la colectividad en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos", dentro de la cual puede ubicarse analíticamente la concertación cuando no se configura una afectación directa y se resalta, en todo caso, que esta modalidad no puede sustituir la consulta previa cuando dicha afectación exista. Este criterio fue aplicado por la Corte al Mecanismo Especial de Consulta (MEC) en la Sentencia C-730 de 2017.

De esta manera, para efectos de este informe, la concertación se entiende como una modalidad de participación incidente mediante la cual los pueblos étnicos y las entidades estatales construyen acuerdos sobre el diseño, la implementación, el seguimiento o la evaluación de medidas que les conciernen y respecto de las cuales no se configura una afectación directa que haga exigible la consulta previa. Se considera una modalidad de alcance intermedio, porque supera las prácticas de información y socialización al exigir diálogo intercultural, incidencia efectiva y construcción de acuerdos, aunque no corresponde, por sí misma, a los estándares propios de la consulta previa, el consentimiento previo, libre e informado o la objeción cultural.

2. Instancias intervinientes en la implementación del Acuerdo Final y el Capítulo Étnico

El Acuerdo de Paz creó instancias de participación de los pueblos étnicos que complementan las existentes desde 1996. Este análisis examina su naturaleza y alcance, así como su articulación con las instancias de gobierno propio y de participación preexistentes. En virtud del principio de no regresividad del Capítulo Étnico, esta complementariedad exige que las instancias creadas para implementar el Acuerdo Final actúen en armonía con aquellas, sin sustituirlas ni menoscabar sus funciones y atribuciones. Así, de acuerdo con la dinámica de participación definida para la implementación del Acuerdo Final, los espacios nacionales de concertación y consulta previa de los pueblos étnicos son los encargados de promover el diálogo respecto de las medidas legislativas y administrativas de alcance general susceptibles de afectarlos directamente durante la implementación del Acuerdo Final y del Capítulo Étnico. Por tanto, los procesos consultivos de estas medidas se inician mediante el diálogo y la concertación de la ruta metodológica con las instancias nacionales correspondientes, cuyas metodologías incorporan despliegues territoriales para vincular una participación más amplia de los pueblos, sus comunidades, autoridades e instituciones representativas en los territorios.

Asimismo, las instancias creadas por el Capítulo Étnico del Acuerdo Final deben actuar también en garantía de la participación de las autoridades, instituciones representativas y estructuras de gobierno propio de los pueblos étnicos en los territorios, las cuales actúan como interlocutoras con la institucionalidad responsable del cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo Final. En su condición de sujetos colectivos y titulares de derechos, los pueblos étnicos deben participar en la definición, implementación, seguimiento y evaluación de las medidas.

2.1. Instancias nacionales de concertación, consulta e interlocución

Pueblos indígenas: el Decreto 1397 de 1996 creó la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). La MPC tiene por objeto concertar entre los Pueblos Indígenas y el Estado las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena y hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Por su parte, la CNTI constituye una instancia de concertación y seguimiento en materia de garantía y goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

El Decreto 1396 de 1996 creó la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CDDHHPI), como instancia para la protección y promoción de sus derechos humanos y para el impulso de medidas dirigidas a prevenir y atender las violaciones graves de estos derechos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario que los afectan.

Pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero: cabe señalar brevemente la importancia de la complementariedad entre las diferentes instancias identificadas para el presente análisis, a partir de su naturaleza y alcance, particularmente a la luz del principio de no regresividad incorporado en el Capítulo Étnico. Esta complementariedad implica que las instancias creadas para la implementación del Acuerdo Final actúen en armonía con las instancias de gobierno propio y de participación preexistentes de los Pueblos Étnicos, sin sustituirlas ni menoscabar sus funciones y atribuciones.

El Decreto 1372 de 2018 reglamentó el Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (ENCP) cuyo objetivo es servir de instancia de diálogo e interlocución con el Gobierno nacional para adelantar las diferentes etapas de la consulta previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a dichas comunidades, con la finalidad de llegar a acuerdos o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Por su parte, el Decreto 1640 de 2020 reglamentó la conformación y el funcionamiento de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, prevista en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993, como instancia de diálogo e interlocución con el Gobierno nacional para el seguimiento, la reglamentación y la aplicación efectiva de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con estas comunidades.

Comisión Nacional de Diálogo del pueblo rom o gitano: el Decreto 2957 de 2010 creó la Comisión Nacional de Diálogo como instancia de diálogo, concertación e interlocución entre el pueblo rom o gitano y el Gobierno nacional, orientada a la protección de su integridad étnica y cultural y al ejercicio de sus derechos colectivos.

2.2. Instituciones representativas de los pueblos étnicos en el ámbito territorial para la consulta previa y concertación

A diferencia de las instancias de carácter nacional, en las que participan organizaciones y representantes de los pueblos étnicos de alcance nacional, la territorialización del Acuerdo Final y del Capítulo Étnico también debe considerar, según el pueblo, el territorio y la medida objeto de consulta o concertación, las diversas formas representativas de los pueblos, las estructuras de gobierno y las autoridades propias presentes en sus territorios, como autoridades tradicionales, cabildos, asociaciones de cabildos, consejos comunitarios, asambleas, comisiones, organizaciones representativas u otras formas propias de representación.

Lo anterior, con el fin de concertar la puesta en marcha de medidas, programas o proyectos específicos que les conciernan o consultar aquellos susceptibles de afectar directamente a las comunidades o sus territorios, para garantizar su participación como mecanismo de protección de sus derechos colectivos.

2.3. Instancias y mecanismos creados por el Acuerdo Final y el Capítulo Étnico

Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE): de acuerdo con lo consignado en el Capítulo Étnico, el artículo 7 del Decreto 1995 de 2016 previó la creación de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final (IEANPE). Su conformación, funciones y lineamientos de funcionamiento fueron concertados entre el Gobierno nacional, las Farc-EP y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos mediante el comunicado conjunto 13 de 2017.

La IEANPE actúa como órgano consultor, representante e interlocutor de primer orden de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz (CSIVI) en los asuntos relacionados con la interpretación, implementación y seguimiento del Acuerdo Final y, particularmente, del Capítulo Étnico. Entre sus funciones se encuentran hacer seguimiento al Plan Marco de Implementación y a los instrumentos de planeación y financiación; formular recomendaciones a la CSIVI; mantener canales de comunicación con los pueblos étnicos y sus instancias de interlocución; contribuir a la difusión del Acuerdo Final y rendir informes sobre su labor.

Todas sus funciones y actuaciones deben ser armónicas con las de las instancias de gobierno propio y de participación que existen de manera previa al Acuerdo de Paz.

Mecanismo Especial de Consulta (MEC): el artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017 estableció el Mecanismo Especial de Consulta (MEC) para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en municipios priorizados que incluyan territorios de pueblos étnicos y zonas con presencia de estos. Su finalidad es incorporar el principio de diversidad étnica y cultural en el componente territorial de estos instrumentos, en armonía con los planes de vida, planes de etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes.

De acuerdo con el Decreto Ley 893 de 2017, el MEC constituye una garantía de participación efectiva de los pueblos étnicos en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los PDET y los PATR, con respeto por sus cosmovisiones y sistemas propios de gobierno. En la Sentencia C-730 de 2017, la Corte Constitucional precisó que este mecanismo es adicional y no excluye la consulta previa respecto de las acciones, medidas o proyectos de ejecución susceptibles de afectarlos directamente[81].

3. Incidencia de la participación de los pueblos étnicos en la implementación del Capítulo Étnico

Este apartado examina medidas e instrumentos seleccionados de los puntos 1, 3 y 5 del Acuerdo Final, escogidos conforme con el criterio declarado en la metodología. Cada punto se analiza a partir de las medidas que surtieron consulta previa o concertación, las rutas de participación efectivamente documentadas, los avances y limitaciones registrados en su implementación y cierra con una valoración sobre el alcance de la incidencia alcanzada.

3.1. Punto 1: Reforma Rural Integral

¿Qué medidas fueron consultadas?

En el marco del Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecieron instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final, se expidieron las siguientes normas:

- Decreto Ley 902 de 2017: adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras.

- Decreto Ley 870 de 2017: establece directrices para el desarrollo de los pagos por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación de áreas y ecosistemas estratégicos.

- Decreto Ley 893 de 2017: crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Posteriormente, mediante procedimientos ordinarios de consulta previa diferenciados para cada pueblo y con la participación de las instancias nacionales de concertación correspondientes, se expidieron otros marcos normativos relacionados con el acceso a tierras y el catastro multipropósito.

[81] Los mecanismos especiales de concertación correspondientes a 15 de las 16 Subregiones PDET están conformados por representantes de consejos comunitarios y cabildos o autoridades indígenas de los territorios colectivos involucrados en dichas subregiones.

Las rutas metodológicas incluyeron despliegues territoriales dirigidos a facilitar la participación de las comunidades y sus autoridades:

Para el acceso a tierras

- Decreto 129 de 2024: reglamenta la ampliación y el saneamiento de tierras de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y establece mecanismos para la protección y seguridad jurídica de sus territorios ancestrales y tradicionales.

- Decreto 869 de 2025: establece el Programa Especial de Acceso a Tierras Integral para el pueblo rom o gitano.

- Decreto 1392 de 2025: regula la dotación y titulación de tierras para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas.

En relación con el catastro multipropósito[82]

- Decreto 462 de 2025: reglamenta la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios y territorialidades indígenas.

- Decreto 1139 de 2025: reglamenta la implementación de la política de catastro multipropósito en los territorios colectivos, ancestrales y tradicionales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

¿Qué rutas de participación se documentaron durante el procedimiento legislativo especial?

En el caso de los pueblos indígenas, la consulta se adelantó a través de la MPC, mediante una ruta metodológica excepcional acordada en consideración a los términos reducidos del procedimiento legislativo especial. Esta ruta fue respaldada por las autoridades indígenas, quienes otorgaron mandato a sus delegados para analizar, concertar y protocolizar las iniciativas normativas y contempló mecanismos permanentes de retroalimentación y articulación con las autoridades en los territorios. De esta manera, el proceso pudo desarrollarse sin reproducir la fase territorial ordinaria y con el vínculo entre los representantes nacionales y las autoridades indígenas territoriales. Las medidas tramitadas durante el procedimiento legislativo especial también fueron presentadas y consultadas ante la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo rom o gitano (ONIC, 2017; Instituto Kroc, 2021, pp. 23-24).

[82] Adicionalmente se expidieron: Resolución 806 de 2025, establece los requisitos para la contratación de operadores catastrales indígenas; Resolución 807 de 2025, adopta el instrumento operativo y el modelo de aplicación LADM_COL para la gestión catastral multipropósito en territorios y territorialidades indígenas; Resolución 716 de 2025, establece lineamientos para el fortalecimiento y la coordinación del SIG-Indígena de la CNTI; Circular Externa 01 de 2025: establece la fase preoperativa para la actualización catastral en territorios y territorialidades indígenas y Resolución 2025 de 2025, adopta el instrumento operativo y el modelo de aplicación LADM_COL para la gestión catastral multipropósito en los territorios colectivos, ancestrales y tradicionales de estas comunidades.

La información analizada permitió reconstruir la ruta excepcional adelantada con los pueblos indígenas y la consulta de las medidas ante la Comisión Nacional de Diálogo del pueblo rom. Dado que no se llevó a cabo un proceso de consulta en el marco del Espacio Nacional de Consulta con el pueblo negro, no fue posible establecer, con el mismo nivel de detalle, la ruta de participación adelantada con el pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero durante el procedimiento legislativo especial. La ausencia de este proceso consultivo impide comparar el alcance de la participación de los distintos pueblos en la expedición de las normas analizadas.

¿Cuáles han sido los principales avances y desafíos en su implementación?

En acceso a tierras

De acuerdo con los datos reportados por el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, del total de las 2 678 951,43 hectáreas formalizadas a pueblos étnicos 2 607 109 hectáreas corresponden a pueblos indígenas, mientras que 71 842 hectáreas corresponden a comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras (DNP, 2026). Las cifras evidencian una diferencia cuantitativa significativa entre los resultados de formalización reportados para los pueblos indígenas y los correspondientes a los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero. No obstante, esta comparación no permite establecer por sí sola la magnitud relativa del rezago, debido a que las fuentes consultadas no presentan de manera comparable los universos territoriales, las áreas pretendidas, las solicitudes radicadas ni los procedimientos pendientes para cada pueblo.

Aunque la expedición del Decreto 129 de 2024 amplió el marco normativo para la garantía de los derechos territoriales de los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero, la información disponible tampoco permite determinar en qué medida los resultados se relacionan con la duración de los procedimientos, la disponibilidad presupuestal, el fortalecimiento del Fondo de Tierras o la atención de las solicitudes pendientes. La ausencia de información desagregada y comparable sobre universos territoriales, solicitudes radicadas y procedimientos pendientes por pueblo constituye en sí misma un hallazgo, en tanto impide evaluar la gestión diferenciada de la entidad responsable y verificar el cumplimiento del principio de igualdad material.

En 2025, el *Proyecto de Inversión de Comunidades Negras* (según su denominación en la ANT) contó con una apropiación presupuestal de $234 474 550 204, equivalente a la asignada al proyecto dirigido a pueblos indígenas. Para 2026, la apropiación disminuyó a $74 936 593 968, lo que representa una reducción del 68,04 %. Esta disminución coincidió con la ampliación de los procedimientos que debía implementar la ANT como consecuencia del Decreto 129 de 2024, incluidos los relacionados con la ampliación, el saneamiento, la protección y la seguridad jurídica de los territorios. La variación corresponde al proyecto de inversión examinado y no permite establecer por sí sola la evolución del conjunto de recursos públicos destinados a la garantía de los derechos territoriales de estas comunidades. A partir de esa salvedad, la reducción de la apropiación del proyecto examinado, concurrente con la ampliación de los procedimientos a cargo de la entidad, presenta una vulneración al principio de no regresividad en tanto disminuye las condiciones institucionales dispuestas para el cumplimiento de obligaciones ampliadas mediante consulta previa.

La persistencia de los rezagos sugiere que la participación adelantada mediante la consulta previa y las instancias nacionales, aunque contribuyó a la adopción de medidas normativas, no ha estado acompañada de condiciones procedimentales y financieras suficientes para asegurar su implementación oportuna. Estos rezagos afectan el derecho colectivo al territorio y su relación con la identidad cultural, la autonomía y el gobierno propio. Ante esta situación, los pueblos y comunidades también han recurrido a la movilización social para exigir avances en los procedimientos pendientes (El Espectador, 2026), en contextos en los que estas acciones pueden exponerlos, junto con sus liderazgos, a estigmatización y discriminación étnico-racial (CIDH, 2026, párr. 134-146; CIDH, 2021, párr. 77-83).

Ahora bien, con relación al Programa Especial de Acceso a Tierras para el pueblo rom, es importante señalar que su marco normativo fue expedido ocho años después de la firma del Acuerdo Final. La ANT reportó que durante el primer trimestre de 2026 se avanzó en la formulación de la ficha de inversión, aprobada en mayo del mismo año y que la apropiación presupuestal se ejecutará a partir de 2027 (ANT, 2026). La secuencia entre la expedición del Decreto 869 de 2025, la aprobación de la ficha en 2026 y el inicio presupuestal previsto para 2027 evidencia un rezago en la puesta en marcha de la medida. En consecuencia, al cierre del periodo analizado, el reconocimiento normativo del acceso a tierras para el pueblo rom no se había traducido en resultados materiales, de manera que el derecho concertado permanece sin condiciones presupuestales de ejercicio durante la totalidad del periodo examinado.

En los PDET

El Decreto Ley 893 de 2017 estableció el MEC como mecanismo de participación de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los PDET y los PATR. Este mecanismo opera en 15 de las 16 subregiones PDET, que agrupan 170 municipios priorizados por la afectación del conflicto armado, la pobreza, la presencia de economías ilícitas y la debilidad institucional.

La planeación participativa permitió incorporar 9150 iniciativas *comunes étnicas*, cuyos efectos territoriales comprenden a los pueblos étnicos como a otros grupos poblacionales, y 8580 iniciativas *propias étnicas*, orientadas directamente a sus comunidades y territorios. En conjunto, las 17 730 iniciativas equivalen al 53,7 % de las 33 007 iniciativas PDET. Con corte a marzo de 2026, 4597 iniciativas propias étnicas contaban con una ruta de gestión activada y concertada con los MEC y las autoridades propias. Estos datos muestran una incidencia significativa de la participación en la identificación y formulación de prioridades territoriales. Sin embargo, la activación de una ruta de gestión no equivale a la financiación, ejecución o terminación de las iniciativas que se implementan mediante proyectos de alta, mediana o baja complejidad y, por lo tanto, no permite establecer todavía su contribución efectiva a la garantía de derechos (DNP, 2026).

Tras solicitudes de la IEANPE (2022) y de los órganos de control se dio el proceso a la revisión y actualización de los PATR, iniciada mediante la Resolución 1318 de 2023, la cual amplió las formas de participación hacia la concertación, estructuración y, en algunos casos, ejecución directa de proyectos. La conformación de una vocería nacional, la postulación de profesionales desde los MEC y la participación en la construcción de los capítulos étnicos de los PATR documentan una intervención de los pueblos étnicos en fases operativas de la implementación. No obstante, la información disponible no permite establecer en todos los casos si las propuestas formuladas modificaron la prioriza-

ción final de iniciativas, el contenido definitivo de los proyectos que permiten su implementación o las decisiones adoptadas sobre su ejecución. En consecuencia, estas actuaciones demuestran una ampliación de la participación, pero no constituyen por sí solas evidencia suficiente de incidencia en los resultados territoriales.

En materia de financiación, el Pacto por la Implementación del Capítulo Étnico suscrito con la IEANPE incorporó el compromiso de destinar al menos el 30 % de los recursos de inversión de la ART a proyectos étnicos (Ministerio del Interior, 2023). La adopción de este compromiso evidencia la incidencia de la interlocución con la IEANPE en la definición de un criterio específico de asignación presupuestal. De acuerdo con lo reportado por la ART (2026), los recursos destinados a la financiación, el seguimiento y la estructuración de proyectos étnicos ascendieron a $205 737 millones, equivalentes al 31 % de los recursos efectivamente recibidos por la Entidad para proyectos de mediana y baja complejidad, de los cuales $186 838 millones correspondieron a la financiación de 98 proyectos. El compromiso se formuló sobre los recursos de inversión de la Entidad y el reporte se presenta sobre los recursos recibidos para proyectos de mediana y baja complejidad, de modo que las fuentes consultadas no permiten establecer si ambos universos coinciden. Tampoco resulta equivalente el porcentaje reportado y el correspondiente a la financiación de proyectos, dado que el primero incorpora costos de seguimiento y estructuración. Con esa salvedad, no es posible determinar el nivel de cumplimiento del compromiso.

La ART también reportó la aprobación de 20 proyectos presentados por pueblos étnicos mediante Regalías para la Paz, por $ 187 934 millones, la contratación de 146 proyectos étnicos o de género por $ 257 583 909 945, con lo cual se superó la meta cuatrienal de 128 proyectos establecida en el PND, indicador que agrega proyectos étnicos y de género y no permite desagregar el resultado correspondiente a los pueblos étnicos. Asimismo, informó la contratación de 57 proyectos con 53 organizaciones étnicas, por $ 61 965 960 415 (ART, 2026). Estos resultados muestran que la incidencia de la participación trascendió la definición del criterio presupuestal y se expresó en la financiación de proyectos y en la vinculación de organizaciones propias a su ejecución.

No obstante, las cifras corresponden a categorías distintas (proyectos financiados, aprobados y contratados) y no deben sumarse entre sí. Asimismo, la información sobre financiación y contratación no permite establecer, por sí sola, cuántos proyectos finalizaron, qué resultados territoriales produjeron ni en qué medida contribuyeron a la garantía efectiva de los derechos colectivos.

La construcción del Capítulo Étnico de Programas y Proyectos de los PDET, que identificó 1463 proyectos, constituye un resultado de la participación en la planeación territorial. Su formulación, sin embargo, no equivale a su ejecución. La incidencia alcanzada en la definición de los proyectos solo podrá traducirse en resultados territoriales si se garantiza la continuidad de la concertación, se identifican fuentes específicas de financiación y se mantiene la participación de las autoridades y organizaciones étnicas en la priorización, ejecución y seguimiento de las inversiones. La información consultada no permite determinar todavía el aporte del PGN, el SGR y Obras por Impuestos a la financiación de estos proyectos.

En relación con el catastro multipropósito

De acuerdo con la ONIC (2023), la consulta previa permitió concertar el instrumento normativo para la gestión catastral en territorios y territorialidades indígenas. Entre sus principales aportes

se encuentran el reconocimiento de diversas formas de territorios y territorialidades, la incorporación de categorías derivadas de la Ley de Origen, el Derecho Mayor, la Ley Natural y la Palabra de Vida, la inclusión de principios relacionados con la espiritualidad y el ordenamiento territorial ancestral, el reconocimiento de la objeción cultural prevista en el Acuerdo Final y la habilitación de la institucionalidad indígena para participar como operadora catastral. Estas disposiciones fueron incorporadas posteriormente en el Decreto 462 de 2025 (ONIC, 2023; Decreto 462 de 2025).

Este proceso constituye el caso de incidencia mejor documentado en la Reforma Rural Integral, porque permite establecer una relación entre la participación y la incorporación de contenidos específicos en el instrumento normativo. La consulta introdujo categorías territoriales, principios e instrumentos propios y habilitó formas de intervención directa de la institucionalidad indígena en la operación catastral, más allá de la validación de una medida previamente definida.

La incidencia se extendió posteriormente a las condiciones de implementación del modelo. El IGAC incorporó variables relacionadas con los Pueblos Étnicos en el Modelo Extendido de Catastro y Registro - LADM_COL[83]a la operación de proyectos catastrales y desarrolló procesos de formación mediante la Escuela Intercultural Geografía para la Vida. Estas actuaciones muestran que la participación avanzó desde la concertación normativa hacia la operación catastral y el fortalecimiento de capacidades técnicas. En este marco, el IGAC (2026a) reportó la actualización de 18,7 millones de hectáreas en territorios étnicos formalizados, equivalentes al 46,7 % del área total reportada por la entidad, así como proyectos priorizados con una cobertura aproximada de 18,8 millones de hectáreas. La primera cifra corresponde al área cuya actualización fue reportada y la segunda a la cobertura estimada de los proyectos priorizados por la entidad, así como proyectos priorizados con una cobertura aproximada de 18,8 millones de hectáreas.

Aunque estos resultados muestran avances normativos, operativos y de cobertura, la información consultada no permite establecer todavía en qué medida han fortalecido la seguridad jurídica territorial, resuelto inconsistencias o traslapes catastrales, facilitado los procedimientos de reconocimiento o contribuido a la protección material de los territorios. El principal desafío consiste, por tanto, en evaluar los efectos de la operación catastral sobre la garantía de los derechos territoriales y no únicamente su cobertura geográfica.

En relación con Pagos por Servicios Ambientales (PSA)

El Decreto Ley 870 de 2017 fue desarrollado mediante disposiciones que reglamentaron los componentes generales de los PSA, su aplicación para la paz y en áreas de dominio público, su financiación en áreas de importancia hídrica y la estimación del incentivo en sistemas productivos. Sin embargo, las fuentes abiertas examinadas, los informes de la IEANPE y la revisión de fuentes de las organizaciones de los Pueblos Étnicos no permiten establecer qué contenidos específicos de estos desarrollos regulatorios fueron resultado de la participación de los pueblos étnicos.

A diferencia de lo observado en los PDET y en el catastro multipropósito, los informes de implemen-

[83] Mediante la Resolución Conjunta SNR 05346 - IGAC 662 de 2024, se adopta el Modelo Extendido de Catastro y Registro LADM_COL aprobado conjuntamente por el Instituto GeoGráfica Agustín Codazzi y la Superintendencia de Notariado y Registro, en calidad de máximas autoridades nacionales de catastro y registro, respectivamente. Este modelo se establece como estándar para la integración e interoperabilidad de la información catastral con enfoque.

tación de los PSA no ofrecen trazabilidad entre la participación, las decisiones adoptadas y la configuración de los proyectos. La información se concentra en la cobertura de los proyectos por familias durante el 2023 y 2024 donde se encuentra que, en 2023, se reportó la vinculación de 4905 familias indígenas y 3191 familias afrocolombianas, en 2024 solo se registraron 16 familias indígenas, mientras que 2300 de las 2311 familias afrocolombianas vinculadas se concentraron en un solo proyecto.

En 2025 se suscribieron siete acuerdos colectivos con tres resguardos indígenas y cuatro consejos comunitarios, mediante los cuales se vincularon 283 familias. El carácter colectivo de los acuerdos suscritos en 2025 puede facilitar su articulación con las formas propias de administración y planeación territorial. No obstante, las fuentes no permiten determinar si las autoridades e instituciones representativas intervinieron efectivamente en la definición, priorización o ejecución de los proyectos.

El Decreto Ley 870 de 2017 prevé la consulta previa para determinados supuestos de implementación y los reportes examinados documentan la suscripción de acuerdos con resguardos y consejos comunitarios sin registrar si ese requisito se surtió. La ausencia de esta información constituye un hallazgo: los reportes institucionales permiten conocer la cobertura, pero no evaluar la incidencia de la participación ni el cumplimiento de las salvaguardas aplicables.

¿Qué muestran estos resultados sobre la incidencia de la participación de los Pueblos Étnicos en la implementación de la RRI?

Los resultados examinados muestran tres niveles diferenciados. En el plano normativo, la participación permitió incorporar, en varias de las medidas analizadas, derechos, categorías territoriales, instrumentos propios de planeación y garantías específicas. Esta incidencia es particularmente visible en el modelo de catastro multipropósito. En el plano institucional y operativo, los MEC, la IEANPE, las autoridades y las organizaciones étnicas ampliaron su intervención hacia la formulación, priorización, estructuración y, en algunos casos, ejecución de proyectos. Sin embargo, la información disponible ofrece menor evidencia sobre la transformación efectiva de las condiciones territoriales y el goce de los derechos colectivos.

En acceso a tierras persisten diferencias cuantitativas y rezagos entre la expedición de las medidas y su implementación, junto con una reducción de las condiciones presupuestales dispuestas para el cumplimiento de obligaciones ampliadas mediante consulta previa, que plantea un asunto de no regresividad. En los PDET existe una distancia entre las iniciativas concertadas y aquellas que alcanzan financiación, ejecución y terminación, en catastro se documentan avances normativos, operativos y de cobertura, pero no se evalúan suficientemente sus efectos sobre la seguridad jurídica territorial y en los PSA no es posible establecer con claridad la incidencia de las autoridades e instituciones representativas ni la verificabilidad del cumplimiento de la salvaguarda.

El principal hallazgo en este punto es la falta de trazabilidad entre participación, propuesta formulada, decisión adoptada, asignación presupuestal, ejecución y resultado territorial.

Esta limitación coincide con lo advertido por la IEANPE en su tercer informe de balance, sobre la necesidad de que “la institucionalidad colombiana debe coordinarse para ofrecer datos conjuntos y verificados a través de plataformas y sistemas intuitivos y con contexto que permitan realizar un acercamiento detallado a todas las disposiciones e indicadores en materia étnica, toda vez que la

información disponible no permite inferir claramente si algún avance puede considerarse como étnico o no, así mismo la periodicidad de la información no permite hacerse a una idea del estado general de avance de alguna disposición o indicador ya que cada entidad y cada gobierno suelen comunicar sus cifras como un resultado de gestión de una administración en particular, por lo cual los datos históricos y agregados se tornan confusos y difíciles de entender" (IEANPE, 2024, p. 12).

Esa debilidad en la trazabilidad impide determinar de manera consistente en qué medida los acuerdos alcanzados mediante la consulta y la concertación contribuyen a la garantía efectiva de los derechos al territorio, la autonomía, el gobierno propio y la identidad cultural.

3.2. Punto 3: Fin del Conflicto. Reincorporación y garantías de seguridad y protección

En el Punto 3 del Acuerdo Final se establecieron medidas para la reincorporación de los firmantes de paz y para la seguridad y protección de quienes participan en la implementación y la construcción de paz. Respecto de los pueblos étnicos, el Capítulo Étnico incorporó obligaciones específicas orientadas a armonizar los procesos de reincorporación con la vida colectiva de las comunidades, atender a los pueblos en riesgo de exterminio físico y cultural, proteger el territorio como condición para el ejercicio de sus derechos colectivos y fortalecer sus sistemas propios de protección, reconocidos de manera expresa en la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona. Este apartado examina dos de esas obligaciones, la incidencia de la participación en el diseño y la implementación de los programas especiales de armonización y su alcance en las medidas de seguridad y protección colectiva, por corresponder a las materias sobre las cuales las fuentes consultadas permiten reconstruir el proceso de participación y sus resultados.

¿Qué medidas fueron consultadas en reincorporación?

En el marco de las medidas de reincorporación previstas en el Capítulo Étnico, se consultaron y adoptaron dos programas especiales de armonización:

- Decreto 103 de 2025: adopta el Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación de personas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- Decreto 856 de 2025: adopta el Programa Especial de Armonización Indígena Caminos para Volver al Origen.

La adopción de estos programas constituye un resultado normativo de la participación, porque incorpora una comprensión colectiva de la reincorporación y reconoce la intervención de las autoridades, comunidades y organizaciones propias en su implementación.

¿Qué rutas de participación se documentaron para la adopción de los programas especiales de armonización?

Los dos programas especiales de armonización fueron consultados mediante procedimientos ordinarios, con rutas metodológicas previamente concertadas, fases territoriales y protocolización ante las instancias nacionales correspondientes. A diferencia de las normas expedidas en 2017, estos procesos no estuvieron sometidos a los términos reducidos del procedimiento legislativo especial para la paz.

La ruta del Programa Especial de Armonización Indígena Caminos para Volver al Origen fue concertada en agosto de 2020 entre la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, la ARN y la Mesa Permanente de Concertación. Su fase territorial se desarrolló principalmente durante 2021, el Programa fue protocolizado el 24 de noviembre de 2023 y adoptado mediante el Decreto 856 de 2025. Por su parte, la ruta del programa dirigido a los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizal y Palenquero fue acordada entre la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP) en diciembre de 2022, comprendió asambleas departamentales y territoriales y culminó con su protocolización el 26 de noviembre de 2023. Su adopción se produjo mediante el Decreto 103 de 2025 (Decreto 103 de 2025, considerandos; Decreto 856 de 2025, considerandos; Instituto Kroc, 2024).

Aunque estas rutas ampliaron la participación territorial frente al procedimiento excepcional de 2017, los programas fueron adoptados ocho años después de la firma del Acuerdo Final y catorce y veinte meses después de su protocolización, respectivamente. La supeditación de su aprobación a la reglamentación del Programa de Reincorporación Integral explica parcialmente la demora, pero las fuentes disponibles no permiten establecer por qué el trámite se prolongó después de expedido el Decreto 846 de 2024 que crea el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) y reglamenta el Programa de Reincorporación Integral (PRI) para los exintegrantes de las Farc-EP y sus familias, ni las razones de la diferencia entre las fechas de adopción. En consecuencia, la tardanza no puede atribuirse a la consulta previa y evidencia una falta de trazabilidad sobre la materialización administrativa de los acuerdos. Tampoco se documentó un programa equivalente para el pueblo rom.

¿Cuáles han sido los principales avances y desafíos en la reincorporación?

De acuerdo con la información presentada por la ARN (2026b), entre 2025 y 2026 se concertaron diez convenios para la implementación de planes colectivos de armonización: cinco con resguardos indígenas y cinco con consejos comunitarios. La cobertura global reportada fue de 940 personas, distribuidas así: 296 firmantes del Acuerdo Final, 127 autoridades y 517 integrantes de las comunidades. La inclusión mayoritaria de autoridades y comuneros muestra que la medida amplió su alcance más allá de la atención individual de las personas firmantes y vinculó a las comunidades y sus estructuras de gobierno en los procesos de reincorporación.

Sin embargo, es importante resaltar que la información acerca de la pertenencia étnica de las personas en proceso de reincorporación ha variado en los últimos años y se requiere un proceso de actualización para determinar el nivel de impacto de los programas. En 2017, el censo socioeconó-

mico realizado por la Universidad Nacional identificó que cerca de un 29 % de personas se autorreconocían como pertenecientes a pueblos étnicos (17 % indígenas, 12% afro) (Universidad Nacional de Colombia y Consejo Nacional de Reincorporación, 2017). En 2019, de acuerdo con la ARN y tras la realización del registro nacional de reincorporación, se identificó que 17 % de las 13 014 personas censadas se reconocían como parte de un pueblo étnico, es decir 2212 personas (ARN, 2019). En 2026, los registros de datos de la ARN (2026a) no tienen información desagregada sobre pertenencia étnica. Si el análisis toma como base el universo reportado en 2019, se puede establecer que solo el 2,27 % de la población firmante con pertenencia étnica ha sido atendida.

Ahora bien, los planes concertados incorporaron acciones de fortalecimiento económico, recuperación de caminos, protección ecológica y espiritual del territorio, medicina ancestral, adecuación de espacios comunitarios, actividades culturales y fortalecimiento de mecanismos propios de protección. Estos contenidos evidencian que la participación permitió adaptar la reincorporación a prioridades colectivas relacionadas con el territorio, la identidad cultural, la autonomía y el gobierno propio, y ampliar su alcance más allá de la atención individual de la persona firmante.

No obstante, la información reportada se concentra en los convenios suscritos, la cobertura prevista y las líneas de acción. No permite establecer el nivel de ejecución presupuestal y física de cada plan, la continuidad de las acciones, el universo total de personas y comunidades que requieren esta medida ni los resultados alcanzados sobre la reincorporación y la armonización comunitaria. En consecuencia, se documenta una incidencia clara de la participación en el diseño territorial y colectivo de los planes, pero todavía no existen elementos suficientes para evaluar su cobertura general, sostenibilidad y resultados.

¿Las medidas de seguridad y protección fueron consultadas con los pueblos étnicos?

El compromiso del Punto 3.4 de fortalecer los sistemas propios de protección no fue desarrollado mediante consulta previa o concertación, ni mediante ajustes normativos que los integraran en los programas estatales. Tampoco fueron consultados el Decreto 2078 de 2017, que estableció la ruta de protección colectiva, ni el Decreto 660 de 2018, que creó el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Esta ausencia resulta especialmente relevante, porque ambas normas regulan instrumentos aplicables directamente a pueblos y comunidades étnicas y definen las condiciones para valorar el riesgo y adoptar medidas colectivas.

La ausencia de consulta o concertación contrasta con la composición de la población que acude a la ruta de protección colectiva. Con corte a marzo de 2026, la UNP reportó 494 colectivos con medidas de protección, de los cuales 440 correspondían a pueblos étnicos: 326 colectivos indígenas y 114 afrocolombianos, equivalentes aproximadamente al 89,1 % del total. Esta composición evidencia una distancia entre la ausencia de participación de los Pueblos Étnicos en la definición de las reglas generales y la aplicación mayoritaria de la ruta a sus comunidades, situación que compromete el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa, libre e informada previsto como salvaguarda en el Capítulo Étnico. Aunque la alta utilización de este mecanismo indica su relevancia, no permite concluir que las medidas adoptadas reconozcan adecuadamente los riesgos colectivos y territoriales ni que fortalezcan los sistemas propios de protección (UNP, comunicación instituacional, 2026).

¿Cuáles han sido los principales avances y desafíos?

Los programas establecidos mediante los decretos 660 de 2018 y 2078 de 2017 siguen enfrentando desafíos derivados de las demoras en la implementación, la insuficiente incorporación de medidas adecuadas a los riesgos colectivos y territoriales, así como la débil concurrencia de entidades distintas de la UNP y el Ministerio del Interior. Esta última limitación restringe la adopción de acciones de infraestructura, conectividad, formación y prevención de violencias. En consecuencia, la respuesta continúa concentrada en medidas institucionales de protección, sin desarrollar plenamente sus dimensiones preventiva, territorial e interinstitucional.

Asimismo, el seguimiento no permite determinar los avances en el fortalecimiento de los sistemas propios de protección. Los indicadores C.E.10 (*Medidas de fortalecimiento y garantías para los sistemas propios de protección de pueblos NARP, indígenas y rom implementadas*) y C.E.9 (*Medidas y mecanismos de seguridad y protección reforzadas individuales y colectivas implementadas*) comparten fórmulas de cálculo similares y reportan principalmente actuaciones de los programas de protección individual y colectiva de la UNP. En consecuencia, no permiten diferenciar el reforzamiento de las medidas estatales de protección del fortalecimiento de las autoridades, capacidades y mecanismos propios de los pueblos étnicos.

En el marco de la consulta del PND con los pueblos indígenas se incorporaron los indicadores IT2-24[84] e ID-435[85], mediante los cuales se estableció el compromiso de concertar, expedir e implementar un instrumento para fortalecer las guardias indígenas y otros sistemas propios de protección, así como medir su porcentaje de implementación. Sin embargo, el ID-435 no reporta avances a la fecha de corte y señala que el proceso de consulta y concertación no ha concluido. La participación permitió incorporar el compromiso en la planeación estatal, pero todavía no se ha traducido en la adopción del instrumento acordado.

Al respecto, y con base en el acompañamiento realizado por la Defensoría del Pueblo en su condición de garante, durante noviembre y diciembre de 2025 se adelantó un diálogo entre la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, la UNP y el Ministerio del Interior sobre la propuesta de decreto presentada por el Gobierno nacional. La propuesta no incorporó suficientemente las recomendaciones de los pueblos indígenas, subordinó el derecho propio y los derechos colectivos a procedimientos administrativos estatales, no resolvió la concurrencia de otras entidades y dejó parte de la implementación sujeta a la disponibilidad presupuestal. Estas diferencias impidieron alcanzar un acuerdo y concluir la concertación del instrumento.

Aunque representantes de los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero participaron en ejercicios de diagnóstico, la información examinada no permite identificar que ante el ENCP se haya presentado y concertado una propuesta equivalente. Tampoco se documenta una ruta específica para el pueblo rom. En consecuencia, la participación permitió incorporar el fortalecimiento de los sistemas propios en la planeación estatal y abrir espacios de diálogo, pero todavía no se ha traducido en instrumentos concertados para su implementación.

[84] IT2-24 El Ministerio del Interior en coordinación con la Presidencia de la República, concertará, expedirá e implementará el instrumento normativo con el propósito de fortalecer el funcionamiento de las estructuras de la Guardia Indígena, y otros mecanismos de protección, seguridad, control social y territorial, y cuidado de la vida de los pueblos indígenas.

[85] ID 435 - Porcentaje de implementación del instrumento que reglamenta la adopción de las medidas de protección colectiva e individual para pueblos indígenas, para garantizar la incorporación del enfoque de mujer, género, generacional e interseccional.

¿Qué muestran estos resultados sobre la incidencia de la participación de los pueblos étnicos en la implementación del Punto 3?

Los resultados muestran una incidencia diferenciada según el componente analizado. En la reincorporación, la participación permitió superar una concepción exclusivamente individual e incorporar su dimensión comunitaria y territorial, mediante el reconocimiento de las autoridades, los vínculos colectivos y las formas propias de gobierno. Sin embargo, la tardía expedición de los programas y la falta de trazabilidad sobre las actuaciones posteriores a las consultas redujeron la capacidad de los acuerdos para orientar oportunamente la implementación. Aunque el desarrollo inicial de planes colectivos evidencia resultados concretos, la información disponible no permite valorar todavía su cobertura, continuidad y sostenibilidad. Además, las fuentes examinadas de nuevo no permiten identificar un programa equivalente para el pueblo rom.

En las garantías de seguridad, la incidencia fue menor. Las principales medidas de protección colectiva y territorial se adoptaron sin consulta previa, y los compromisos posteriores para fortalecer las guardias indígenas y otros sistemas propios de protección derivaron en un proceso de concertación que no logró acuerdo, sin que se haya adoptado el instrumento comprometido.

El contraste evidencia una ruptura entre participación, decisión e implementación. Mientras en la reincorporación fue posible transformar parcialmente el contenido de las medidas, en las garantías de seguridad no se logró incidir en su arquitectura normativa. En ambos componentes persisten dificultades para convertir los acuerdos en respuestas oportunas, completas y verificables.

3.3. Punto 5: Víctimas del conflicto. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

El Punto 5 del Acuerdo Final reconoció la centralidad de las víctimas y creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (Sistema Integral para la Paz). En relación con los pueblos étnicos, su implementación debía reconocer las afectaciones colectivas causadas a los pueblos y sus territorios, garantizar su participación mediante sus autoridades e instituciones representativas y establecer mecanismos de coordinación y diálogo con sus sistemas propios de justicia, conocimiento y organización. Este apartado analiza la incidencia de la participación en la Ley Estatutaria de la JEP y en los instrumentos de relacionamiento adoptados por la JEP, la CEV y la UBPD, así como el alcance de estos desarrollos en la participación de los pueblos étnicos y la garantía de sus derechos colectivos.

¿Qué medidas fueron consultadas?

En el marco del procedimiento establecido por el Acto Legislativo 01 de 2016, se consultó una medida correspondiente al Punto 5 del Acuerdo Final:

- *Ley 1957 de 2019*: norma estatutaria que regula la administración de justicia en la JEP y establece las reglas para su funcionamiento.

La Ley incorporó garantías para la participación de las víctimas pertenecientes a los pueblos étnicos, el reconocimiento de los impactos individuales y colectivos del conflicto armado, el uso de las lenguas propias y la coordinación con las autoridades tradicionales, las instituciones representativas y la Jurisdicción Especial Indígena. Asimismo, dispuso que, cuando una sanción impuesta a integrantes de los pueblos étnicos deba cumplirse en territorios ancestrales, su ejecución y verificación deberán articularse con las autoridades e instituciones propias, sin afectar sus atribuciones ni el ejercicio de la jurisdicción indígena.

Con posterioridad a esta consulta legislativa, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) desarrollaron instrumentos específicos de coordinación, relacionamiento y adecuación metodológica con los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizal, palenquero y rom.

¿Qué rutas de participación se documentaron para la adopción de los instrumentos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición?

Estos instrumentos fueron objeto de consulta previa, su contenido final recogió los acuerdos construidos durante las fases territoriales y fue protocolizado ante las instancias nacionales de cada pueblo. No constituyen medidas legislativas, sino desarrollos institucionales mediante los cuales se concretó la participación de los pueblos en el funcionamiento de las entidades del Sistema Integral para la Paz.

Las normas de creación de las entidades del Sistema Integral no surtieron consulta previa ya que, conforme con el estándar reiterado en la Sentencia C-080 de 2018, esta procede cuando la medida afecta directamente a los pueblos étnicos y no cuando es de carácter general y afecta de forma uniforme a toda la ciudadanía. La consulta se surtió sobre los instrumentos de relacionamiento y coordinación adoptados por cada entidad.

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

- Protocolo 001 de 2019: establece los lineamientos para la coordinación, la articulación interjurisdiccional y el diálogo intercultural entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena.

- Lineamiento 02 de 2019: establece la coordinación, la articulación y el diálogo intercultural entre la JEP y el pueblo rom.

- Acuerdo ASP 001 de 2020: adopta el Reglamento General de la JEP y reconoce mecanismos de articulación con la Jurisdicción Especial Indígena, la Kriss Romaní y las justicias propias de los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero.

- Protocolo 001 de 2021: establece las reglas de relacionamiento entre la JEP y los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV)

• Metodología del enfoque étnico y contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia y protocolo de relacionamiento con los pueblos, las comunidades y las organizaciones étnicas en los territorios: consultados entre octubre de 2018 y julio de 2019 con los pueblos étnicos, a través de las rutas metodológicas definidas por sus respectivas instancias nacionales.

Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD)

• Protocolo de relacionamiento y coordinación entre la UBPD y los pueblos Iidígenas de Colombia.

• Ruta de coordinación y relacionamiento entre la UBPD y el pueblo rom.

• Protocolo de relacionamiento y coordinación entre la UBPD y los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero: concertado en 2022, después de un proceso desarrollado mediante 32 asambleas departamentales y una distrital, con participación de consejos comunitarios y otras expresiones organizativas.

Estos instrumentos regulan la intervención de las autoridades, las organizaciones y las comunidades en las acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda, incluido el ingreso a los territorios, la prospección, la recuperación, la identificación y las entregas culturalmente pertinentes.

En la consulta del proyecto de Ley Estatutaria participaron los pueblos étnicos, a través de sus respectivas instancias nacionales. Con los pueblos indígenas, la concertación técnica se desarrolló en julio de 2017 y los acuerdos fueron protocolizados ante la MPC el 5 de septiembre del mismo año. Con los pueblos negros, afrocolombianos, Raizal y palenquero, el proceso se adelantó ante el ENCP y culminó con la protocolización de acuerdos y desacuerdos entre el 17 y el 19 de julio de 2017. Durante esas mismas fechas, la Comisión Nacional de Diálogo protocolizó los acuerdos alcanzados con representantes de las organizaciones y las kumpañy del pueblo rom. En la Sentencia C-080 de 2018, la Corte Constitucional verificó que el proyecto había sido consultado con los pueblos étnicos.

Con posterioridad, la JEP, la CEV y la UBPD emprendieron un proceso coordinado de consulta de sus instrumentos de funcionamiento y relacionamiento. Para ello concertaron tres rutas con la MPC, el ENCP y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom. Con los pueblos indígenas se realizaron 78 reuniones en 64 municipios de los 32 departamentos, con la participación aproximada de 4098 personas. Con los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero se adelantaron 42 reuniones en 35 municipios de los 32 departamentos, en las que participaron 4141 personas. En conjunto, estas dos rutas comprendieron 120 espacios territoriales y más de 8200 participantes (JEP, 2019a, 2019b).

La consulta con el pueblo rom se desarrolló durante 2019 en nueve kumpañy y dos organizaciones representativas y culminó con la protocolización de los acuerdos ante la Comisión Nacional de Diálogo los días 4 y 5 de julio del mismo año. El despliegue territorial de las tres rutas permitió que la participación no se limitara a las instancias nacionales y condujo a la concertación de protocolos, metodologías y mecanismos de coordinación para el funcionamiento de las entidades del Sistema Integral (JEP, 2022).

¿Cuáles han sido los principales avances y desafíos de la implementación del Sistema Integral para la Paz?

En la CEV, la participación incidió en la metodología de esclarecimiento y en la interpretación de las violencias sufridas por los pueblos. Este proceso se reflejó en el volumen *Resistir no es aguantar. Violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia*, que incorporó una lectura histórica, antirracista, territorial y colectiva de los daños, así como de su relación con la exclusión estructural, el despojo y la continuidad de las violencias. El principal desafío consiste en que sus recomendaciones sean implementadas por las entidades competentes y que los pueblos mantengan capacidad de participación en su seguimiento, especialmente en territorios donde persisten el conflicto armado y las afectaciones a sus derechos colectivos (CEV, 2022). El seguimiento disponible no permite establecer el nivel de implementación de las recomendaciones referidas a los pueblos étnicos.

En la JEP, los instrumentos consultados reconocen que los pueblos étnicos pueden intervenir como sujetos colectivos e individuales desde tres posiciones. Pueden actuar como víctimas, como autoridades étnicas con la calidad de intervinientes especiales y como autoridades con funciones jurisdiccionales de la Jurisdicción Especial Indígena o de las justicias propias. Esta diferenciación amplió su participación más allá de la acreditación como víctimas y permitió incorporar la defensa del ordenamiento propio, los intereses colectivos y la coordinación interjurisdiccional dentro de los procedimientos judiciales (JEP, 2020).

Estos mecanismos se han aplicado, entre otros, en los casos territoriales 02, 04 y 05 y en los casos nacionales 03, 07 y 09. En ellos se han desarrollado diálogos interculturales, acreditaciones de sujetos colectivos y territorios como víctimas, y espacios de coordinación con autoridades indígenas y de los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero. La apertura del Caso 09, dedicado a los crímenes contra pueblos y territorios étnicos profundizó este desarrollo al incorporar como objeto específico de investigación las afectaciones a los sujetos colectivos, sus territorios y sistemas propios de vida y gobierno (JEP, 2024).

Un resultado relevante del proceso de incorporación de garantías para los derechos colectivos de los pueblos étnicos en los señalados instrumentos del Sistema mediante la consulta previa como vehículo del diálogo intercultural se produjo en el Caso 03, Subcaso Costa Caribe. Mediante la Sentencia TP-SeRVR-RC-ST-002 de 2025 la JEP impuso sanciones propias a doce exintegrantes del Ejército Nacional y dispuso seis proyectos restaurativos construidos con participación de las víctimas. La decisión reconoció las afectaciones sufridas por los pueblos indígenas kankuamo y wiwa y por los consejos comunitarios José Prudencio Padilla y Kusuto Ma-Gende, y vinculó la respuesta restaurativa con los daños colectivos, culturales y territoriales identificados durante el proceso (Sentencia TP-SeRVR-RC-ST-002 de 2025).

El principal desafío se concentra ahora en la ejecución de las sanciones propias y de los proyectos restaurativos. Su materialización exige una oferta institucional suficiente, financiación, condiciones de seguridad, coordinación con las autoridades propias y participación de las víctimas durante la ejecución y verificación. Aunque el Documento CONPES 4094 de 2022 estableció el arreglo institucional para este propósito, la propia JEP ha advertido dificultades relacionadas con la articulación interinstitucional, la distribución de competencias, la disponibilidad de oferta pública y la financiación de los proyectos (DNP, 2022; Sentencia TP-SeRVR-RC-ST-002 de 2025).

En la UBPD, los instrumentos concertados han permitido incorporar en los Planes Regionales de Búsqueda el mapeo de territorios indígenas, el análisis de posibles lugares de inhumación, el reconocimiento de las estructuras organizativas propias y la intervención de autoridades, comunidades y sabedores en las acciones de localización, prospección, recuperación, identificación y entrega culturalmente pertinente. También se han articulado los saberes propios, las prácticas espirituales y los mecanismos comunitarios de protección para el ingreso y desarrollo de acciones humanitarias y extrajudiciales en los territorios (UBPD, 2025).

Durante 2024, la UBPD y el CRIC adelantaron espacios técnicos y políticos para implementar el Plan Regional de Búsqueda Indígena del Cauca. Asimismo, en el marco del diálogo con la Comisión Sexta del ENCP, la UBPD priorizó el departamento del Chocó por la magnitud de la desaparición de personas pertenecientes a los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero. En 2025 se inició, además, un proyecto con el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para fortalecer el componente forense y desarrollar metodologías aplicables a escenarios complejos. Sin embargo, la información disponible describe principalmente actividades previstas y no permite identificar todavía resultados específicos para los pueblos étnicos (UBPD, 2025, 2026).

La revisión de los informes públicos de la UBPD permite advertir un desafío adicional. La información sobre búsqueda no se presenta de manera homogénea y comparable por pueblo, pertenencia étnica, territorio y etapa del proceso. Esta limitación dificulta establecer la cobertura alcanzada, identificar rezagos y valorar en qué medida los instrumentos concertados se aplican de forma sostenida. Por ello, junto con la articulación de los Planes Regionales de Búsqueda con las autoridades y organizaciones propias, se requiere fortalecer los sistemas de información y el reporte público de resultados (UBPD, 2025, 2026).

¿Qué muestran los resultados sobre la incidencia de la participación de los pueblos étnicos en la implementación del Punto 5?

Los resultados muestran un cambio significativo entre la fase inicial de implementación normativa y el desarrollo posterior de los instrumentos del Sistema Integral. La consulta de la Ley Estatutaria de la JEP constituyó una excepción dentro de una fase inicial de implementación normativa caracterizada en el primer informe de cumplimiento del Capítulo Étnico como un escenario de “apartheid legislativo” especialmente por parte de los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizal y Palenquero, debido a la limitada aplicación de la consulta previa en el conjunto de las normas expedidas mediante el procedimiento legislativo especial (CEPDDT, 2019). En contraste, la consulta posterior de los instrumentos de la JEP, la CEV y la UBPD tuvo un amplio despliegue territorial y permitió que la participación trascendiera la interlocución con las instancias nacionales.

Esta participación produjo transformaciones verificables en el funcionamiento de las entidades. En la JEP, amplió la posición jurídica de los Pueblos, sus autoridades y justicias propias e incidió en el reconocimiento de daños colectivos y en la formulación de proyectos restaurativos. En la CEV, modificó la metodología de esclarecimiento y permitió incorporar una interpretación histórica, antirracista, territorial y colectiva de las violencias. En la UBPD adecuó los procedimientos de búsqueda a las estructuras organizativas, los conocimientos y las prácticas propias, y fortaleció la intervención de las autoridades y comunidades en los territorios.

El principal límite ya no se concentra únicamente en el acceso a los espacios de participación, sino en la continuidad de su incidencia durante la ejecución y el seguimiento. La implementación de las sanciones propias, el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV y la aplicación sostenida de los instrumentos de búsqueda dependen de financiación suficiente, coordinación interinstitucional, condiciones de seguridad y participación permanente de los pueblos. En la UBPD, además, la falta de información pública comparable por pueblo, territorio y etapa de la búsqueda impide establecer con precisión la cobertura y los resultados alcanzados. Esta limitación es más acentuada respecto del pueblo rom y de los pueblos raizal y palenquero, cuya participación en los procesos consultivos está documentada pero cuyos resultados no aparecen desagregados en los reportes de las entidades. En consecuencia, el Punto 5 presenta un desarrollo participativo territorial e institucional de alcance significativo, aunque su efectividad material continúa condicionada por la capacidad estatal para convertir los acuerdos institucionales y metodológicos en resultados verificables.



4. Conclusiones

La participación de los pueblos étnicos no solo constituye un derecho fundamental sino una condición para que la implementación del Acuerdo Final respete el principio de diversidad étnica y cultural. El examen de los puntos 1, 3 y 5 revela un patrón común: la incidencia de la participación de los pueblos étnicos disminuye a medida que las medidas avanzan desde su formulación y adopción hacia la asignación de recursos, la ejecución y la verificación de resultados.

En el plano normativo, la participación permitió incorporar categorías territoriales, principios propios, garantías procesales, programas específicos y mecanismos de coordinación en materias relacionadas con el acceso a tierras, el catastro multipropósito, la reincorporación y el funcionamiento de las entidades del Sistema Integral para la Paz. En el plano institucional y operativo también produjo transformaciones verificables en la planeación territorial, la operación catastral, los planes colectivos de armonización y los procedimientos de justicia, esclarecimiento y búsqueda. Sin embargo, la evidencia es más limitada y desigual cuando se intenta establecer en qué medida estos desarrollos han mejorado las condiciones de los territorios y el goce efectivo de los derechos colectivos.

Este comportamiento no puede explicarse mediante una separación rígida entre la Consulta Previa, Libre e Informada y la concertación; ambas modalidades incidieron en decisiones normativas, institucionales y operativas. La diferencia se encuentra en la continuidad de la participación durante el ciclo de implementación. Allí donde existen rutas, instancias y procedimientos definidos, los pueblos han logrado modificar el contenido de las medidas. Cuando las decisiones se trasladan a la programación presupuestal, la coordinación interinstitucional, la ejecución y la evaluación, su intervención pierde regularidad y resulta más difícil establecer qué ocurrió con los acuerdos alcanzados.

Las demoras en la adopción y puesta en marcha de algunas medidas, la distancia entre las iniciativas concertadas y aquellas que alcanzan ejecución, las dificultades para fortalecer los sistemas propios de protección y la información insuficiente sobre los resultados obtenidos expresan esta discontinuidad. A ello se suma la reducción de la apropiación presupuestal destinada a los territorios de los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero, concurrente con la ampliación de los procedimientos a cargo de la entidad responsable, decisión adoptada fuera de los escenarios de participación y que plantea un asunto de no regresividad.

El principal hallazgo transversal no es, por tanto, la ausencia de participación, sino la interrupción de su capacidad de incidencia entre la decisión y el resultado. El Estado ha reconocido a los pueblos étnicos como interlocutores para formular medidas y concertar instrumentos, pero no ha garantizado de manera consistente su intervención en las decisiones que determinan los recursos, los tiempos, las condiciones de ejecución y la evaluación de su cumplimiento. A ello se suma la falta de sistemas de información que permitan relacionar las propuestas formuladas, las decisiones que las incorporaron, los recursos asignados, su ejecución y los resultados alcanzados. Mientras esta cadena no pueda reconstruirse y la participación no se mantenga durante todo el ciclo de implementación, los acuerdos podrán producir transformaciones normativas e institucionales sin asegurar cambios verificables en los territorios ni en el goce efectivo de los derechos colectivos.

La garantía del derecho tampoco fue homogénea entre los pueblos y las materias examinadas. En el procedimiento excepcional de 2017, las fuentes permitieron reconstruir con mayor detalle las rutas

adelantadas con los pueblos indígenas y el pueblo rom, pero no ofrecieron información equivalente sobre la participación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero. Posteriormente, en acceso a tierras se identificaron diferencias cuantitativas en los resultados reportados, aunque la información disponible no permite determinar su magnitud relativa, mientras que la puesta en marcha del programa dirigido al pueblo rom fue aplazada hasta la vigencia 2027.

A ello se suman la adopción sin consulta previa de las principales rutas estatales de protección colectiva, pese a que los pueblos étnicos representan cerca del noventa por ciento de los colectivos atendidos y la reducción de la apropiación del proyecto de inversión examinado para los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero, concurrente con la ampliación de las obligaciones a cargo de la entidad. Estas situaciones plantean problemas de igualdad material y no regresividad que deben ser examinados a la luz de las condiciones históricas de discriminación étnico-racial documentadas por la CEV.

El principal límite transversal es la falta de trazabilidad entre las propuestas formuladas, las decisiones que las incorporaron, los recursos asignados, su ejecución y los resultados obtenidos. Esta deficiencia, sumada a la desigual disponibilidad de información entre Pueblos y medidas, impide evaluar plenamente el cumplimiento del principio de igualdad material y el goce efectivo de los derechos colectivos.

El análisis desde la materialidad del derecho a la participación permitió identificar transformaciones y limitaciones que no resultan visibles mediante el seguimiento aislado de los indicadores de implementación. Al aproximarse el décimo aniversario de la firma del Acuerdo Final, el balance muestra una incidencia significativa, pero incompleta. Su consolidación exige garantizar la participación durante todo el ciclo de implementación y vincular los acuerdos alcanzados con decisiones presupuestales, acciones ejecutables y sistemas de información que permitan verificar sus resultados en los territorios.

De cara a las decisiones impostergables para superar la desigualdad estructural y enfrentar el racismo, la garantía efectiva del derecho a la participación de los pueblos étnicos debe asumirse como una prioridad del próximo Gobierno nacional y del Congreso de la República. Ello exige que la consulta previa y la concertación se proyecten más allá de la adopción formal de las medidas, hacia la programación presupuestal, la ejecución y la rendición de cuentas. Sin esa continuidad, los acuerdos alcanzados corren el riesgo de permanecer en el plano normativo sin transformar las condiciones que reproducen las desigualdades históricas que el Capítulo Étnico busca superar.

5. Recomendaciones

Al Congreso de la República: verificar, durante el trámite de las leyes anuales de presupuesto y mediante el ejercicio del control político sobre la implementación del Acuerdo Final, las condiciones presupuestales dispuestas para el cumplimiento de los compromisos del Capítulo Étnico, según el principio de no regresividad. Para ello, deberá requerir información desagregada por pueblo sobre la apropiación y ejecución de los recursos y los resultados alcanzados.

Al Ministerio del Interior y a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (o la entidad que haga sus veces), en articulación con el DNP y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) o quien haga sus veces: adoptar un mecanismo común de seguimiento que permita identificar las propuestas formuladas por los pueblos étnicos, los acuerdos alcanzados, las decisiones que los incorporaron, las entidades responsables, los recursos asignados, su nivel de ejecución y los resultados obtenidos. El mecanismo deberá producir información desagregada por pueblo, territorio y medida, y garantizar su participación durante la programación presupuestal, la ejecución, el seguimiento y la evaluación, sin sustituir la consulta previa, libre e informada cuando resulte exigible.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), a la Agencia de Renovación del Territorio (ART), al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el ámbito de sus competencias: adoptar medidas coordinadas para cerrar la distancia entre los desarrollos normativos y los resultados territoriales de la RRI. En particular, el Ministerio de Agricultura y la ANT deberán adoptar las medidas presupuestales, de planeación y gestión necesarias para garantizar la implementación suficiente y no regresiva de los procedimientos de tierras, y la ANT deberá informar de manera comparable las solicitudes, los trámites, los recursos y los resultados por pueblo.

La ART deberá establecer la trazabilidad de las iniciativas propias étnicas de los PDET hasta su financiación, ejecución y terminación.

El IGAC deberá evaluar, en articulación con las entidades competentes, los efectos del catastro multipropósito sobre la seguridad jurídica y la protección de los territorios, más allá de su cobertura geográfica.

Finalmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá adoptar y publicar lineamientos coordinados para determinar y garantizar la consulta previa, libre e informada en los proyectos de PSA, conforme con el Decreto Ley 870 de 2017 y asegurar que los reportes institucionales identifiquen el mecanismo de participación aplicado en los proyectos desarrollados en territorios de los pueblos étnicos.

A la ARN: garantizar la implementación financiada, oportuna y verificable de los programas especiales y de los planes colectivos de armonización, mediante información pública sobre su cobertura, cronogramas, recursos, ejecución física y presupuestal, continuidad y resultados comunitarios.

Al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección (UNP), con la concurrencia de las entidades competentes: retomar y concluir rutas diferenciadas con los pueblos indígenas, los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero y el pueblo rom para adoptar instrumentos integrales de fortalecimiento de sus sistemas propios de protección. Estos instrumentos deberán reconocer el

derecho propio, definir responsabilidades y recursos, incorporar las dimensiones preventiva, territorial, organizativa y cultural de la protección, y evitar que el fortalecimiento de las capacidades propias se confunda con el reforzamiento de los programas estatales.

A la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) y a las entidades responsables del seguimiento a las recomendaciones del Comisión de la Verdad (CEV): garantizar la participación permanente de los pueblos étnicos en la ejecución y evaluación de las sanciones propias, los proyectos restaurativos, las acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda y las recomendaciones relacionadas con sus derechos. Para ello deberán asegurarse financiación, coordinación interinstitucional, condiciones de seguridad e información pública desagregada que permita establecer avances, cobertura y resultados para cada pueblo.

A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (o la entidad que haga sus veces) y a la ART: garantizar el funcionamiento continuo y financiado de la Instancia Especial de Alto Nivel con pueblos étnicos y del Mecanismo Especial de Consulta durante el tiempo restante de implementación, para asegurar su operación en la totalidad de las subregiones PDET y su articulación con las instancias nacionales y territoriales de concertación preexistentes, sin que las instancias creadas por el Acuerdo Final sustituyan ni menoscaben las funciones de las instituciones representativas de los pueblos étnicos.



Referencias

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. (2016, 7 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial *n.* º 49 927. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75874

Acuerdo ASP 001 de 2020. Regula la organización, el funcionamiento y las normas de procedimiento internas de los diferentes órganos que conforman la JEP. (2020, 2 de marzo). Jurisdicción Especial para la Paz. https://jurinfo.jep.gov.co/Normograma/compilacion/docs/acuerdo_jep_0001asp_2020.htm

Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2026). *Balance Implementación del Capítulo Étnico para el Cuatrienio 2023 – 2026 presentado a la Mesa de Coordinación para el Impulso a la Implementación del Capítulo Étnico – Decreto 1188 de 2024*.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN]. (2019, 15 de abril). 76 % de los excombatientes Farc-EP, optimista sobre su futuro en proceso de reincorporación. https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/El-76porciento-de-los-excombatientes-farc-es-optimista-sobre-su-futuro-en-proceso-de-reincorporacion.aspx

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN]. (2026a, julio). *ARN en cifras*. https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/ARN-en-cifras.aspx

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN]. (2026b). *Balance Implementación del Capítulo Étnico para el Cuatrienio 2023 – 2026 presentado a la Mesa de Coordinación para el Impulso a la Implementación del Capítulo Étnico – Decreto 1188 de 2024*.

Auto 004 de 2009. (2009, 26 de enero). Corte Constitucional (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/A004-09.htm

Auto 005 de 2009. (2009, 26 de enero). Corte Constitucional (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/A005-09.htm

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales [CEPDDT]. (2016, 24 de agosto). *Comunicado oficial de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales* (Comunicado 003). ONIC. https://www.onic.org.co/comunicados-onic/1410-comunicado-oficial-comision-etnica-para-la-paz-y-la-defensa-de-los-derechos-territoriales.

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales [CEPDDT]. (2019, marzo). *1er Informe de Cumplimiento del Capítulo Étnico en el marco Acuerdo final de Paz entre el Gobierno y las FARC EP* (Informe *n.* º 1). https://onic.org.co/images/pdf/1er_informe_cumplimiento_cap_etnico_paz.pdf.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Inte-*

ramericano de Derechos Humanos (OEA/Ser. L/V/II, Doc. 56/09). Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.esp.pdf.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2021). *Observaciones y recomendaciones: visita de trabajo a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021*. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/observacionesvisita_cidh_colombia_spa.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2026). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia* (OEA/Ser. L/V/II). Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2026/2doisr-defensores-colombia.pdf.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV]. (2022). *Resistir no es aguantar. Violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia*. https://www.comisiondelaverdad.co/resistir-no-es-aguantar.

Comunicado Conjunto 13 de 2017. Puesta en marcha de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final. (2017, 15 de marzo). Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). https://bapp.com.co/documento/comunicado-conjunto-no-13-instancia-especial-de-alto-nivel-con-pueblos-etnicos-para-el-seguimiento-de-la-implementacion-del-acuerdo-final/

Consejo Regional Indígena del Cauca [CRIC]. (2009, 28 de octubre). *Mandato del Nasa Uus Yhup' Phenni–Tribunal Indígena del Cauca*. https://www.cric-colombia.org/portal/mandato-del-nasa-uus-yhup-phenni-tribunal-indigena-del-cauca/.

Convenio 169 de 1989. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. (1989, 27 de junio). Organización Internacional del Trabajo. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169

Decreto 103 de 2025. Por medio del cual se adiciona el Capítulo 8, al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 y se adopta el «Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Étnico y de Género para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras» y se dictan otras disposiciones. (2025, 28 de enero). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 019. https://www.dmsjuridica.com/buscador_20179478954/legislacion/decretos/?p=58617

Decreto 129 de 2024. Por el cual se adiciona el Título 25 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación de los procedimientos de ampliación y saneamiento de las tierras de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; se adoptan mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados y poseídos ancestral o tradicionalmente por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y se dictan otras disposiciones. (2024, 7 de febrero). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 52 662. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=229310

Decreto 462 de 2025. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de

2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios y territorialidades indígenas, y se adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Secciones 1 al 9 al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Subsecciones 1 al 7 a la Sección 5 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, y las Subsecciones 1 al 2 a la Sección 7 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. (2025, 22 de abril). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 076. https://normograma.mincultura.gov.co/compilacion/docs/pdf/2024/DECRETO-462-DE-2025.pdf

Decreto 660 de 2018. Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. (2018, 17 de abril). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 567. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85922

Decreto 846 de 2024. Por medio del cual se adicionan los capítulos 5 y 6 al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1081 de 2015 y se reglamentan los artículos 19 y 20 de la Ley 2294 de 2023. (2024, 4 de julio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 52 807. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=249496

Decreto 856 de 2025. Por medio del cual se adiciona el Capítulo 9, al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 y se adopta el Programa Especial de Armonización Indígena «Caminos para Volver al Origen» y se dictan otras disposiciones. (2025, 30 de julio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 198. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=263276

Decreto 869 de 2025. Por el cual se adiciona el Título 28 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto número 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. (2025, 31 de julio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 199. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=261836

Decreto 1139 de 2025. Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios colectivos, ancestrales y tradicionales y en las tierras ocupadas y poseídas ancestral y/o tradicionalmente por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se adiciona el Capítulo 9, al Título 2, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Información Estadística. (2025, 27 de octubre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 286. https://www.dmsjuridica.com/buscador_20179478954/legislacion/decretos/?p=58756

Decreto 1372 de 2018. Por el cual se adiciona el Capítulo 4, al Título 1, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para regular el Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se dictan otras disposiciones. (2018, 2 de agosto). Presidencia de la

República. Diario Oficial n. ° 50 673. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87801

Decreto 1392 de 2025. Por el cual se sustituye el Capítulo 3 del Título 7 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional. (2025, 22 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 345. https://www.dmsjuridica.com/buscador_20179478954/legislacion/decretos/2026/01/07/decreto-1392-de-2025/?pdf=58844

Decreto 1396 de 1996. Por medio del cual se crea la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y se crea el programa especial de atención a los Pueblos Indígenas. (1996, 8 de agosto). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 42 853. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64478

Decreto 1397 de 1996. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones. (1996, 8 de agosto). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 42 853. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40298

Decreto 1640 de 2020. Por el cual se sustituye el Capítulo 1, relacionado con la conformación y reglamentación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, prevista en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993, se adiciona el Capítulo 5, relacionado con el Registro de Instituciones de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y el componente de Participación y se adiciona el Capítulo 6, relacionado con la Participación de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, al Título 1, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. (2020, 14 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 51 528. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=151246

Decreto 1995 de 2016. 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. (2016, 7 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 080. https://www.dmsjuridica.com/buscador_20179478954/legislacion/decretos/?p=50267

Decreto 2078 de 2017. Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades. (2017, 7 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 50 440. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84635

Decreto 2353 de 2019. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias. (2019, 26 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 51 178. https://www.dmsjuridica.com/buscador_20179478954/legislacion/decretos/?p=53760

Decreto 2957 de 2010. Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano. (2010, 6 de agosto). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 47 793. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40124

Decreto Ley 870 de 2017. Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación. (2017, 25 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 244. https://faolex.fao.org/docs/pdf/col169221.pdf

Decreto Ley 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). (2017, 28 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 247. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/Documentos/decretos%20_ley/DECRETO_LEY_893_2017.pdf

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. (2017, 29 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 248. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81859

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). Documento CONPES 4094. *Lineamientos de política para implementar el arreglo institucional del Estado para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4094.pdf.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2026). Instrumento oficial de seguimiento a metas de adjudicación y formalización, con desagregación por fuente, zona PDET y sujeto beneficiario. https://siipo.dnp.gov.co/inicio

Defensoría del Pueblo. (2025). Pueblos Étnicos: entre la guerra, el olvido y la resistencia. *Boletín n. ° 1 sobre el contexto de los derechos de los Pueblos Étnicos en el marco del conflicto armado, enero- junio 2025*. https://www.defensoria.gov.co/-/supervivencia-de-pueblos-etnicos.

Defensoría del Pueblo. (2026). El contexto de los derechos de los Pueblos Étnicos: entre la exclusión institucional, las economías ilegales y los modelos de desarrollo. *Boletín n. °2 sobre el contexto de los derechos de los Pueblos Étnicos en el marco del conflicto armado, julio-diciembre 2025*. https://www.defensoria.gov.co/-/defensoria-del-pueblo-propone-medidas-para-fortalecer-la-garantia-de-derechos-de-los-pueblos-etnicos.

Gobierno de la República de Colombia y Farc-EP. (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (versión refrendada). https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx

Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos [IEANPE]. (2022). *Informe de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz (2017 – 2021)*. https://ieanpe.com/informes/.

Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos [IEANPE]. (2024). *A siete años de la firma del Acuerdo Final de Paz: todo ha cambiado, pero para los pueblos étnicos todo sigue igual. III informe de balance sobre la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz*. https://ieanpe.com/wp-content/

uploads/2024/06/III-Informe-sobre-la-implementacion-del-Capitulo-Etnico-FINAL.pdf.

Instituto GeoGráfica Agustín Codazzi [IGAC]. (2026a). *Balance Implementación del Capítulo Étnico para el Cuatrienio 2023 – 2026 presentado a la Mesa de Coordinación para el Impulso a la Implementación del Capítulo Étnico – Decreto 1188 de 2024*.

Instituto GeoGráfica Agustín Codazzi [IGAC]. (2026b, 27 de julio). *IGAC da a conocer los principales resultados de su gestión 2022-2026 durante el proceso de "empalme ante el pueblo"*. https://www.igac.gov.co/noticias/igac-da-conocer-los-principales-resultados-de-su-gestion-2022-2026-durante-el-proceso-de-empalme-ante-el-pueblo.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz [Instituto Kroc]. (2021). *Informe especial sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz*. https://curate.nd.edu/show/tq57np22p54.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz [Instituto Kroc]. (2024). *Un llamado a la acción: Tercer informe especial sobre el estado de implementación del enfoque étnico del Acuerdo Final*. Universidad de Notre Dame. https://doi.org/10.7274/26931976.

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2019a). *Informe de gestión de la Secretaría Ejecutiva 2018*. https://www.jep.gov.co/rendiciondecuentas/2019/rendicion/assets/images/informedegestion.pdf.

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2019b, 5 de abril). *La JEP cumplió el mandato constitucional sobre consultas previas* [Comunicado 046 de 2019]. https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Comunicado-046-de-2019--La-JEP-cumpli%C3%B3-el-mandato-constitucional-sobre-consultas-previas.aspx.

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2020). Manual para la participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz. https://www.jep.gov.co/Manuales/Manual%20para%20la%20participaci%C3%B3n%20de%20las%20v%C3%ADctimas%20ante%20la%20JEP%20(incluye%20los%20Lineamientos%20para%20la%20participaci%C3%B3n%20en%20la%20JEP%20mediante%20plataformas%20digitales%20y%20conectividad%20remota).pdf.

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2022, 2 de agosto). *La JEP saluda y acompaña al Pueblo Rrom o Gitano de Colombia en el "Día del Holocausto del Pueblo Gitano"* [Nota de prensa]. https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-saluda-y-acompa%C3%B1a-al-pueblo-Rrom-o-Gitano-de-Colombia-en-el-%E2%80%98D%C3%ADa-del-Holocausto-del-Pueblo-Gitano%E2%80%99.aspx.

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2024). *Caso 09. Crímenes contra Pueblos y Territorios Étnicos*. https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso09.html.

Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. (1991, 4 de marzo). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 39 720. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37032

Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. (1993, 27 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 41 013. https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/ley_0070_1993.htm

Ley 1957 de 2019. Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. (2019, 6 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 50 976. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=94590

Lineamiento 02 de 2019. Adoptado por la Comisión Étnica de la JEP para implementar la coordinación, articulación y diálogo intercultural entre el pueblo rom (Gitano) y la Jurisdicción Especial para la Paz. (2019, 4 y 5 de julio). Jurisdicción Especial para la Paz.

Londoño Toro, B. (2002). *La constitución de 1991 y los indígenas*. https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-146/la-constitucion-de-1991-y-los-indigenas

Ministerio del Interior. (2023, 20 de noviembre). *Ministro Velasco firma pacto para implementar Capítulo Étnico en Acuerdos de Paz*. https://www.mininterior.gov.co/noticias/ministro-velasco-firma-pacto-para-implementar-capitulo-etnico-en-acuerdos-de-paz/.

Organización Nacional Indígena de Colombia [ONIC]. (2016, 28 de junio). *Muy propositivo la ONIC cataloga el diálogo de los Pueblos Indígenas en la Mesa de Conversaciones entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional*. https://www.onic.org.co/comunicados-onic/1336-muy-propositivo-la-onic-cataloga-el-dialogo-de-los-pueblos-indigenas-en-la-mesa-de-negociacion-entre-las-farc-ep-y-el-gobierno-nacional.

Organización Nacional Indígena de Colombia [ONIC]. (2017). *Informe General: Estrategia de Consulta Previa en el Marco del Fast Track, con el fin de Aunar Esfuerzos para Garantizar el Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada a través de la Implementación del Acuerdo Final de Paz*.

Organización Nacional Indígena de Colombia [ONIC]. (2020). S*egundo informe de seguimiento al Examen Periódico Universal: Informe de implementación de las recomendaciones para Colombia del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. https://www.onic.org.co/images/pdf/EPU_-_%C3%9Altima_versi%C3%B3n.pdf.

Organización Nacional Indígena de Colombia [ONIC]. (2023, 26 de septiembre). *Protocolización del instrumento normativo para avanzar en catastro multipropósito en territorios y territorialidades indígenas*. https://www.onic.org.co/comunicados-onic/4646-protocolizado-en-mesa-permanente-de-concertacion-instrumento-normativo-para-avanzar-en-catastro-multiproposito-en-territorios-y-territorialidades-indigenas-del-pais

Protocolo 001 de 2019. Adoptado por la Comisión Étnica de la Jurisdicción Especial para la Paz para la coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Especial para la Paz. (2019, 5 de junio). Jurisdicción Especial para la Paz. https://bapp.com.co/documento/diversidad-etnica-y-cultural-pluralismo-juridico-y-consulta-previa-instrumentos-de-coordinacion-y-articulacion-entre-pueblos-indigenas-y-el-sistema-integral-para-la-paz-sip/

Protocolo 001 de 2021. Instrumento que regula el relacionamiento, la coordinación y el diálogo intercultural entre la JEP y los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros (NARP). (2021, 9 de febrero). Jurisdicción Especial para la Paz.

Redacción Bogotá. (2026, 15 de julio). Comunidades afro bloquearon la sede de la ANT en Bogotá: la entidad negó incumplimientos. *El Espectador*. https://www.elespectador.com/bogota/comunidades-afro-bloquearon-la-sede-de-la-ant-en-bogota-la-entidad-nego-incumplimientos/.

Resolución 716 de 2025. Por la cual se establecen lineamientos para el fortalecimiento y coordinación del Sistema de Información Geográfica Indígena - SIG-Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. (2025, 26 de mayo). Instituto GeoGráfica Agustín Codazzi. Diario Oficial n. ° 53 130. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=181050

Resolución 806 de 2025. Por la cual se establecen los requisitos para la contratación de Operadores Catastrales Indígenas. (2025, 3 de junio). Instituto GeoGráfica Agustín Codazzi. Diario Oficial n. ° 53 139. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=181054

Resolución 807 de 2025. Por la cual se adopta el Instrumento Operativo y el modelo de aplicación LADM_COL para predios que correspondan o coincidan con los territorios y territorialidades indígenas para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito. (2025, 3 de junio). Instituto GeoGráfica Agustín Codazzi. Diario Oficial n. ° 53 139. https://www.igac.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/normograma/resolucion-807-de-2025

Resolución 1318 de 2023. Por la cual se da inicio al proceso de revisión y actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). (2023, 28 de diciembre). Agencia de Renovación del Territorio.

Resolución 2025 de 2025. Por la cual se adopta el Instrumento Operativo para la gestión catastral multipropósito y el modelo de aplicación LADM_COL aplicable a predios que correspondan o coincidan con los territorios colectivos de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras formalizados y con los territorios ocupados o poseídos ancestral y tradicionalmente, que estén delimitados y protegidos en el marco de lo dispuesto en el Decreto 0129 de 2024. (2025, 29 de diciembre). Instituto GeoGráfica Agustín Codazzi. Diario Oficial n. ° 53 353. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=192427

Resolución Conjunta SNR 05346 - IGAC 662 de 2024. Por la cual se adopta el Modelo Extendido Catastro - Registro a partir del Modelo Núcleo LADM_COL para el desarrollo de la gestión catastral con enfoque multipropósito en el marco del Sistema de Administración del Territorio (SAT) y se modifica la Instancia de Coordinación para la gobernanza y la aprobación de nuevas versiones de este Modelo. (2024, 22 de mayo). Superintendencia de Notariado y Registro e Instituto GeoGráfica Agustín Codazzi. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/RESOLUCION%20662%20DE%202024%20MODELO%20EXTENDIDO%20CATASTRO.pdf

Rojas, C. (2023, marzo). El Capítulo Étnico en el Acuerdo de Paz de Colombia: Una Perspectiva desde las Mujeres y Organizaciones Indígenas y Afrocolombianas. *Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano*. https://bapp.com.co/que/el-capitulo-etnico-en-el-acuerdo-de-paz-de-colombia-una-perspectiva-desde-las-mujeres-y-organizaciones-indigenas-y-afrocolombianas/

Sentencia C-080 de 2018. (2018, 15 de agosto). Corte Constitucional (Antonio José Lizarazo Ocampo, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-080-18.htm

Sentencia C-730 de 2017. (2017, 12 de diciembre). Corte Constitucional (Antonio José Lizarazo Ocampo, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-730-17.htm

Sentencia SU-121 de 2022. (2022, 30 de marzo). Corte Constitucional (José Fernando Reyes Cuartas, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU121-22.htm

Sentencia SU-123 de 2018. (2018, 15 de noviembre). Corte Constitucional (Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes, MM. PP.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm

Sentencia T-063 de 2019. (2019, 15 de febrero). Corte Constitucional (Antonio José Lizarazo Ocampo, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-063-19.htm

Sentencia T-189 de 2025. (2025, 21 de mayo). Corte Constitucional (Juan Carlos Cortés González, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/T-189-25.htm

Sentencia TP-SeRVR-RC-ST-002 de 2025. Caso 03, Subcaso Costa Caribe. Radicado Legali n. ° 0001813-85.2022.0.00.0001. (2025, 18 de septiembre). Jurisdicción Especial para la Paz. https://www.jep.gov.co/Sentencias/Sentencia-caso03_TP-SeRVR-RC-ST-002_18-septiembre-2025.pdf

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD]. (2025). *Informe de gestión y resultados 2024*. https://unidadbusqueda.gov.co/wp-content/uploads/2025/02/Informe-de-Resultados-y-Gestion-2024.pdf.

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD]. (2026). *Informe de rendición de cuentas de paz 2025*. https://unidadbusqueda.gov.co/wp-content/uploads/2026/04/Informe-Implementacion-Acuerdo-Paz-Nacional-UBPD-2025.pdf.

Unidad Nacional de Protección [UNP]. (2026). *Comunicación Oficial en respuesta a cuestionario remitido por la Defensoría del Pueblo*.

Universidad Nacional de Colombia y Consejo Nacional de Reincorporación. (2017, julio). *Censo socioeconómico*. https://arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2017/07/Presentaci%C3%B3n-rueda-de-prensa-Julio-6-2017-1.pdf

Villa, W. y Houghton, J. (2005). *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia, 1974-2004*. Centro de Cooperación al Indígena; Organización Indígena de Antioquia; Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. https://www.iwgia.org/images/publications/0326_ViolenciaColombia.pdf.

Villarraga Sarmiento, Á. (2012). La resistencia indígena: opción de paz. En B. I. Arteaga Morales, D. A. Walteros Rangel y O. D. Andrade Becerra (Coords.), *Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz* (pp. 189-220). Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano; Fondo para la Sociedad Civil por la Paz, la Democracia y los Derechos Humanos. https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/node/wysiwyg/pdf_identidades_enfoque_diferencial_y_construccion_de_paz_.pdf.

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

#BuenFuturoHoy

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.**defensoria**.gov.co