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

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

Eje 2. Vivir sin miedo y con derechos: víctimas, reincorporación y garantías para la participación



Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

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

Eje 2. Vivir sin miedo y con derechos: víctimas, reincorporación y garantías para la participación

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

JORGE ENRIQUE CALERO
Defensor Delegado para la Prevención y la Transformación de la Conflictividad Social

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

JOHN VLADIMIR MARTÍN RAMOS
Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

MILENA MARGOTH MAZABEL CUASQUER
Defensora Delegada para Grupos Étnicos

BETTY EUGENIA MORENO MORENO
Defensora Delegada para Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno

JORGE IVÁN PALOMINO CASTRO
Defensor Delegado para el Buen Futuro de las Juventudes y la Protección del Derecho al Deporte

SANTIAGO PARDO RODRÍGUEZ
Defensor Delegado para la Protección de Derechos en Ambientes Digitales y Libertad de Expresión

ANDREA NATHALIA ROMERO FIGUEROA
Defensora Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH

LUZ MARÍA SÁNCHEZ
Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales

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

LINDA MARÍA CABRERA CIFUENTES
Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas

JHONNY MARCEL DÍAZ ORTEGA
Dirección Nacional de Defensoría Pública

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

MARILYN JIMÉNEZ CHAVES
Jefa de la Oficina de Planeación

FERNANDO BUITRAGO AGUDELO
CAMILO ANDRÉS CARRILLO SEDANO
MARIANA CASIJ PEÑA
MARIO ALBERTO FAJARDO CAMARGO
ANDREA DEL PILAR GARCÍA
MARÍA ALEJANDRA LÓPEZ MENDOZA
JOHANNA MARCELLA MIRANDA BAUTISTA
ANA MARÍA OSPINA PEDRAZA
MARÍA ADELAIDA PALACIO PUERTA
LESLIE PAZ JARAMILLO
ALEC YAMIR SIERRA MONTAÑEZ
Autoría

ELENA AMBROSI TURBAY
PAOLA FORERO ACOSTA
ENITH CAROLINA BULA BELEÑO
ANDRÉS DHUJIAH AGUILAR ESTUPIÑÁN
RICARDO DANIEL ÁLVAREZ MORALES
JUAN LEONARDO BELLO PÉREZ
SEBASTIÁN BENAVIDES RIVAS
CATALINA BOADA ACOSTA
MAYRA ALEJANDRA BONILLA CHIPATECUA
MAGDALENA MARLENY CÁRDENAS SUÁREZ
JOHANNA ANDREA CASTRO VILLAMIL
MARÍA ALEJANDRA LÓPEZ MENDOZA
BIBIANA MUÑOZ MARTÍNEZ
MARIA ADELAIDA PALACIO PUERTA
LEIDY JOHANNA PIÑEROS PÉREZ
JUAN DAVID SANTAMARÍA MARÍN
Asesoría metodológica y conceptual

YENIFER ALVERNIA RINCÓN
VIVIAN MARCELA ARIAS VALENCIA
JUAN CARLOS BARBOSA SALAMANCA
HÉCTOR ANDRÉS BRAVO PAPAMIJA
HARLEN DAYANA CÓRDOBA
GLORIA LILIA CUITIVA ORJUELA
HÉCTOR FAVIO DICUÉ RENGIFO
PILAR ELIANA ESTUPINAN TARAPUEZ
DIANA MARCELA LASSO TIERRADENTRO
ALEX MIGUEL LÓPEZ GUERRERO
LUISIANA OLIVEROS GUZMÁN
CÁNDIDA ALEXANDRA OTAYA ESPAÑA
MARISODELI PALACIOS ESTRADAS
ANA MARÍA PARGA VALENCIA
ATENAIS MARCELA PÉREZ ESMERAL
ESTEVIS ENRIQUE PERTUZ
JOSÉ LUIS QUICENO DUQUE
NURY ALEJANDRA RICAURTE CASTRO
MARÍA CAMILA THOMAS
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). *10 años del Acuerdo de Paz: un compromiso constitucional con las víctimas y los territorios. Eje 2. Vivir sin miedo y con derechos: víctimas, reincorporación y garantías para la participación.*

Contenido

Lista de siglas 8

Presentación 12

Vivir sin miedo y con derechos: víctimas, reincorporación y garantías para la participación 14

Referencias 20

1. Garantías de seguridad para la participación política y social 22

1. Marco de análisis 24

2. Estado de la implementación 25

2.1. Arquitectura institucional de prevención y protección 25

2.2. Condiciones para el ejercicio de la participación 29

2.3. Protección de líderes, lideresas y personas defensoras 32

2.4. Capacidad estatal de respuesta 35

3. La transformación del contexto de riesgo 38

3.1. Configuraciones organizativas y formas de operación de la criminalidad organizada 41

3.2. Diversificación de rentas, control territorial y riesgos asociados 42

4. Impactos humanitarios 44

5. Conclusiones 47

5.1. Sobre el fortalecimiento de las capacidades estatales para la participación democrática 47

5.2. Sobre avances y restricciones para el ejercicio de la participación política y electoral 48

5.3. Sobre la consolidación del SAT como instrumento técnico de prevención 48

5.4. Acerca de la necesidad de adaptar las capacidades y respuesta institucionales a la transformación de los riesgos asociados al conflicto armado y la criminalidad organizada 49

5.5. Sobre el desafío en la efectividad y oportunidad de la respuesta estatal 49

5.6. Acerca de las limitaciones del modelo de protección individual y colectiva 50

5.7. Sobre las brechas en la consolidación de la prevención como política pública 50

6. Recomendaciones 51

Referencias 53

2. Garantías para la reincorporación integral 58

1. Estado de implementación y principales desafíos identificados 60

1.1. Arquitectura institucional: del modelo fragmentado al Sistema Nacional de Reincorporación 60

1.2. Espacios territoriales de capacitación y reincorporación, medios de vida, tierra y vivienda 62

1.3. Programa de Reincorporación Integral (PRI): análisis de la política pública 66

1.4. Reincorporación política y participación 68

1.5. Garantías de seguridad y prevención de la estigmatización 69

2. Análisis con enfoque de género, étnico y otros enfoques diferenciales 74

2.1. Enfoque de género 74

2.2. Enfoque étnico 78

3. Conclusiones.....80

4. Recomendaciones 82

Referencias.....86

3. Sanciones propias y derechos de las víctimas 92

1. Avances en la implementación y principales retos identificados 93

1.1. Debido proceso y seguridad jurídica 94

1.2. Participación de las víctimas.....102

1.3. El daño y la justicia representativa.....104

2. Integralidad y articulación entre el Gobierno y la JEP..... 105

3. Análisis con enfoque de género y étnico..... 108

3.1. Enfoque étnico: avances, buenas prácticas y desafíos.....108

3.2. Enfoque de género: avances, buenas prácticas y desafíos.....109

4. Conclusiones 111

5. Recomendaciones..... 112

Referencias.....115

4. El derecho a la reparación colectiva..... 120

1. Reparación colectiva: avances y desafíos tras la firma del Acuerdo Final de Paz..... 122

1.1. El carácter reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).....123

1.2. Planes de reparación colectiva con enfoque territorial 124

1.3. Planes nacionales de reparación colectiva.....125

1.4. Rehabilitación psicosocial 125

1.5. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).....126

1.6. Articulación SNARIV – SIVJRNR en la implementación de la Política de reparación colectiva 128
1.7. Sistemas de información para Reparación Colectiva 130
1.8. Garantías de seguridad....131
2. Enfoque de género e interseccional 132
3. Enfoque étnico.... 134
4. Conclusiones 136
5. Recomendaciones.... 138
Referencias....141
5. El derecho al retorno, la reubicación y la integración local..144
1. Análisis de los procesos de retornos, reubicaciones e integraciones locales a partir de instrumentos normativos 145
2. Balance de implementación.... 150
2.1. Condiciones de seguridad y contexto humanitario 151
2.2. Avance de los planes de retorno, reubicación e Integración Local....152
2.3. Complementariedad y articulación entre planes de retorno, PDET, PIRC y restitución de tierras ..154
2.4. Condiciones materiales de sostenibilidad: vivienda, tierras y generación de ingresos 155
2.5. Retorno de víctimas en el exterior 158
2.6. Fortalecimiento del Programa de Defensores Comunitarios....159
3. Análisis con enfoque de género y étnico.... 160
4. Conclusiones 165
5. Recomendaciones.... 168
Referencias....171
6. El derecho a la rehabilitación: atención psicosocial y salud integral de las víctimas.....174
1. Metodología 176
2. Estado de implementación y principales problemas identificados....177
2.1. Operación y desarrollo normativo del PAPSIVI....177
2.2. Desarticulación entre el número de víctimas registradas y la cobertura de atención 181
2.3. Trayectoria irregular de la implementación del PAPSIVI 182
2.4. Brechas de implementación persistentes....182
2.5. Enfoque psicosocial: avances conceptuales y tensiones en la implementación 183
2.6. Frágil articulación interinstitucional e intersectorial....184
2.7. Cobertura: avances insuficientes y paradojas territoriales 185

2.8. Calidad, continuidad y enfoque diferencial: la deuda cualitativa 186
2.9. Voces de las víctimas 188
3. Análisis con enfoque de género y étnico 190
4. Conclusiones 192
5. Recomendaciones 193
Referencias 195
7. Garantías para el ejercicio de la oposición política ... 202
1. Estado de implementación y principales problemas identificados 204
1.1. Derechos de la oposición en el ámbito nacional y territorial 204
1.2. Garantías de seguridad a la oposición 209
2. Análisis con enfoque de género 211
2.1. Estudio de caso: Andrea, de la curul de oposición a la pérdida de investidura 213
3. Conclusiones 215
4. Recomendaciones 216
4.1. Recomendaciones generales 216
4.2. Recomendaciones específicas 216
Referencias 218
8. Garantías para la movilización y la protesta social 220
1. Estado de implementación y principales problemas identificados 222
1.1. Garantías para el diálogo como respuesta estatal a la movilización y la protesta y el límite del uso de la fuerza 223
1.2. Garantías para la aplicación y respeto de los DD. HH. – El deber de no estigmatizar ni criminalizar a las personas participantes en manifestaciones y protesta 226
1.3. Garantías necesarias para el ejercicio de la libertad de información durante la movilización y la protesta 225
1.4. Revisión y modificación de las normas aplicables a la movilización y la protesta social: necesidad de una ley estatutaria que regule los alcances y las limitaciones del derecho a la protesta en Colombia 229
2. Análisis con enfoque de género y étnico 231
2.1. Enfoque de género 231
2.2. Enfoque étnico: discriminación estructural, movilización diferenciada y riesgos 232
3. Conclusiones 234
4. Recomendaciones 235
Referencias 238

Lista de siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACSN	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada
AEI	Artefactos explosivos improvisados
AERC	Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva
AFP	Acuerdo Final de Paz
AML	Armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales
ANE	Agencia Nacional del Espectro
ANFECP	Asociación Nacional de Firmantes Étnicos Construyendo Paz
ANMUCIC	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ANUC-UR	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción
AOG	Acuerdo del Órgano de Gobierno (Jurisdicción Especial para la Paz)
APS	Atención Primaria en Salud
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASFADDES	Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos
AT	Alerta Temprana
BOCJA	Bloque Occidental Jacobo Arenas
CAJAR	Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo
CAMUPA	Cabildo Morichal Unidos por la Paz
CAPAZ	Instituto Colombo-Alemán para la Paz
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CITREP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNEB	Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORMPE	Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral
CP	Código Penal
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
CSM	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CSMLV	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras
CTJT	Comités Territoriales de Justicia Transicional
CTR	Consejos Territoriales de Reincorporación
CUPS	Códigos Únicos de Procedimientos en Salud
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DDHH	Derechos humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario

DJTYDP	[Nombre completo por confirmar] (dependencia de la Defensoría del Pueblo citada en el texto)
DNATQ	Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EGC	Ejército Gaitanista de Colombia
EIIT	Estrategia Integral de Intervención Territorial
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMBF	Estado Mayor de Bloques y Frentes
EMC	Estado Mayor Central
EPS	Entidades Promotoras de Salud
ESE	Empresas Sociales del Estado
ESMAD	Escuadrón Móvil Antidisturbios
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
ETS	Entidades Territoriales de Salud
Farc-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FENACOA	Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias
FIP	Fundación Ideas para la Paz
FLIP	Fundación para la Libertad de Prensa
FRISCO	Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
GAO	Grupos armados organizados
GCO	Grupos de crimen organizado
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo [Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit]
IAN	Instancia de Alto Nivel
IASC	Comité Permanente entre Organismos [Inter-Agency Standing Committee]
IBSR	Inhibidores y bloqueadores de señales radioeléctricas
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
IEM	Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz
IGED	Indicadores de goce efectivo de derechos
IGPSD	Índice General de Priorización de Soluciones Duraderas
IGRSE	Índice Global de Restablecimiento Social y Económico
IPS	Instituciones Prestadoras de Salud
IRE	Índice de Respuesta Estatal
ISR	Índice Sintético Restaurativo
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.
MAP	Minas antipersonal
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos
MAR	Mesa Autónoma de Reincorporación
MEAC	Managing Exits from Armed Conflict
MinInterior	Ministerio del Interior
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MITI	Modelo Integrado de Intervención Territorial
MMVSP	Mecanismo de Monitoreo y Verificación de las Sanciones Propias
MOE	Misión de Observación Electoral
MSCSP	Mecanismo de Seguimiento y Cumplimiento de las Sanciones Propias
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MTG	Mesas Territoriales de Garantías

MUSE	Municiones sin explotar
NAR	Nuevas áreas de reincorporación
NARP	Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras
NNA	Niños, niñas y adolescentes
NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSIGD	Orientaciones sexuales e identidades de género diversas
OSIGNH	Orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas
PAFI	Planes de Acción y Fortalecimiento Institucional
PAO	Plan de Acción Oportuna
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PARES	Fundación Paz y Reconciliación
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PAT	Planes de Acción Territorial
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDS	Plan de Desarrollo Sostenible
PESP	Plan Estratégico de Seguridad y Protección
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIC	Plan de Intervenciones Colectivas
PIP	Planes Integrales de Prevención
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
PLE	Proyecto de Ley Estatutaria
PMI	Plan Marco de Implementación
PMU	Puesto de Mando Unificado
PNARIV	Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNRSE	Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPI	Programa de Protección Integral
PRI	Programa de Reincorporación Integral
PTN	Puntos Transitorios de Normalización
REDEPAZ	Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra
RRC	Ruta de Reparación Colectiva
RRI	Reforma Rural Integral
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
SA	Sección de Apelación (Tribunal para la Paz)
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SAPS	Subcomité de Articulación, Planificación y Seguimiento
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SEJEP	Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SeRVR	Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
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

SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNR	Sistema Nacional de Reincorporación
SPARR	Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas
SSV	Superación de la Situación de Vulnerabilidad
SU	Sentencia de Unificación
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TOAR	Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador-Restaurador
TP	Tribunal para la Paz
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UEI	Unidad Especial de Investigación (Fiscalía General de la Nación)
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

UIAP	Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz
UNDMO	Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIDIR	Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme
UNIPA	Unidad Indígena del Pueblo Awá
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNP	Unidad Nacional de Protección
UP	Unión Patriótica
URT	Unidad de Restitución de Tierras
VBG	Violencias basadas en género
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización

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 variados conflictos armados, 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 le otorgó carácter constitucional al Acuerdo— 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 armada y la disputas territoriales 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, los enfoques 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.

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 sanciones, así como la Unidad de Búsqueda de Personadas 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 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 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 de la oposición política y los liderazgos sociales 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 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.

Vivir sin miedo y con derechos: víctimas, reincorporación y garantías para la participación

El 24 de noviembre de 2016, Colombia dio un paso histórico hacia la terminación de una guerra que había marcado la vida de varias generaciones. El Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno nacional y las Farc-EP situó a las víctimas en el centro de la construcción de paz, no solo mediante el compromiso de satisfacer sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, sino también a través de una apuesta más amplia por evitar que nuevas generaciones sufrieran las violencias del conflicto armado. Con ese propósito, puso fin a la confrontación armada con las Farc-EP, estableció compromisos para la reincorporación de quienes dejaron las armas, abrió el camino para ampliar las garantías de participación política y social y apostó por transformar las condiciones de exclusión, desigualdad y violencia que habían contribuido a la persistencia del conflicto. Es en la implementación integral de estos compromisos donde reside su apuesta por las garantías de no repetición, como derecho de las víctimas y fundamento de una paz duradera.

Diez años después, Colombia es un país distinto. La terminación de la confrontación con las Farc-EP y los avances en la reincorporación, la creación y puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y la apertura democrática representan transformaciones históricas que deben preservarse y profundizarse. Sin embargo, la persistencia y reconfiguración de la violencia, las dificultades para garantizar la seguridad de las comunidades y de quienes dejaron las armas y los rezagos en la implementación del Acuerdo muestran que la construcción de una paz estable y duradera sigue enfrentando enormes desafíos. La continuidad de la victimización y las dificultades para garantizar efectivamente los derechos de las víctimas evidencian la distancia que aún existe entre los compromisos de no repetición y su materialización.

Este eje reúne 8 capítulos que analizan: i) los riesgos para los liderazgos, la defensa de los derechos humanos y la participación política y social, así como la respuesta estatal, a partir del trabajo del Sistema de Alertas Tempranas, ii) la reincorporación integral de las personas firmantes del Acuerdo, iii) las sanciones propias de la Jurisdicción Especial para la Paz, iv) el derecho a la reparación colectiva, v) el derecho al retorno y la reubicación de las víctimas de desplazamiento forzado, vi) la atención psicosocial y la salud integral de las víctimas, vii) las garantías para el ejercicio de los derechos de la oposición política y viii) las garantías para la movilización y la protesta pacífica.

Los informes que integran este eje se elaboraron a partir del monitoreo defensorial y del análisis de fuentes documentales, normativas e institucionales, incluidos los instrumentos de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, los registros administrativos y los informes de entidades públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Según las particularidades de cada capítulo, este trabajo se complementó con análisis de información cuantitativa, entrevistas, visitas territoriales y espacios de participación y diálogo con las poblaciones involucradas. El contraste de estas fuentes permitió identificar avances, rezagos y dificultades de implementación, que incorporan los enfoques territorial, étnico y de género, así como las experiencias de las comunidades, las víctimas y las personas firmantes del Acuerdo.

Estos asuntos se relacionan directamente con las prioridades identificadas por la Defensoría del Pueblo en el *Decálogo* institucional en el Punto 2 sobre "Prevención de la violencia y protección de la población frente al conflicto armado y la violencia generada por la criminalidad organizada asociada a economías ilegales" y con las *Decisiones impostergables en materia de derechos humanos para el nuevo gobierno (2026)*. Estos temas fueron seleccionados para poder profundizar en el análisis de dimensiones fundamentales de la construcción de paz, sin pretender ofrecer un balance exhaustivo de los compromisos del Acuerdo Final. Las garantías de no repetición, en efecto, dependen de su implementación integral, incluidas las transformaciones rurales y territoriales abordadas en otros ejes del presente informe.

A diez años de la firma del Acuerdo Final persisten dificultades para garantizar los derechos de las víctimas, proteger a quienes ejercen liderazgos sociales, asegurar las condiciones para la participación política y consolidar la reincorporación.

Hoy Colombia registra más de 10 millones de víctimas del conflicto armado, cerca de dos millones más de las que figuraban en el Registro Único de Víctimas cuando se firmó el Acuerdo Final en 2016. De ellas, aproximadamente el 80 % son sujetos de atención y reparación. A junio de 2026, se encontraban reconocidos 1367 sujetos de reparación colectiva, entre comunidades, grupos y organizaciones afectados por el conflicto armado.

Al mismo tiempo, persisten graves riesgos para quienes defienden los derechos humanos y ejercen liderazgos sociales, así como para las personas firmantes del Acuerdo Final. Entre enero de 2016 y junio de 2026, la Defensoría del Pueblo registró 1743 homicidios de personas defensoras de derechos humanos. Por su parte, Indepaz verificó 521 homicidios de firmantes del Acuerdo desde 2017, con corte al 18 de julio de 2026 (Indepaz, como se cita en Defensoría del Pueblo, 2026c). Estos hechos evidencian las dificultades para garantizar condiciones de seguridad para la defensa de los derechos humanos y la reincorporación. A ello se suman los retos para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de la oposición política y de la movilización y protesta pacífica, así como para consolidar la reincorporación económica, social y comunitaria de quienes dejaron las armas.

La respuesta a estas situaciones constituye una obligación constitucional del Estado. La Constitución Política reconoce la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (artículo 22), así como los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y la no repetición, desarrollados por la jurisprudencia constitucional. También consagra la participación ciudadana, el pluralismo político y las libertades de expresión, reunión y manifestación pública como fundamentos de la democracia. En este marco, la reincorporación a la vida pública de quienes participaron en el conflicto constituye, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, una herramienta para canalizar la "disidencia y la inconformidad" mediante mecanismos democráticos (Sentencia C-674 de 2017). La garantía efectiva de estos derechos es indispensable para consolidar una paz duradera.

El proceso de paz con las Farc-EP produjo una transformación importante en las condiciones de seguridad del país. Desde la etapa de negociación y, especialmente, tras la firma del Acuerdo Final, Colombia experimentó una reducción significativa de la intensidad del conflicto armado y de sus consecuencias humanitarias, que abrió nuevas posibilidades para la vida de las comunidades y el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, con el paso de los años, el escenario de violencia se ha reconfigurado, con la expansión y fragmentación de organizaciones armadas, nuevas disputas territoriales y formas de control sobre las comunidades.

Frente a estas dinámicas, durante la última década se han fortalecido las capacidades institucionales para prevenir y proteger frente a los riesgos derivados de la violencia, particularmente mediante la consolidación del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, que ha ampliado sus herramientas de análisis, advertencia y seguimiento. Pero estos avances no han estado acompañados de un fortalecimiento equivalente de la capacidad estatal para coordinar e implementar respuestas oportunas y efectivas en los territorios. A ello se suma la multiplicidad de normas, políticas e instancias de prevención y protección, incluidas las previstas en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), cuya insuficiente articulación dificulta la implementación de medidas efectivas de protección individual y colectiva, ajustadas a las necesidades y realidades territoriales.

La reincorporación de quienes dejaron las armas constituye uno de los avances más significativos de esta década. Desde la firma del Acuerdo Final, 14 394 antiguos integrantes de las Farc-EP han sido acreditados en su tránsito a la vida civil, en un proceso que ha mantenido su continuidad durante tres periodos de gobierno. La antigua guerrilla se transformó en partido político y participó en elecciones, mientras miles de personas firmantes han avanzado en sus proyectos de vida. A junio de 2026, 10 943 personas permanecían activas en el Programa de Reincorporación Integral y, durante 2025, sus participantes alcanzaron un cumplimiento del 98 % de los compromisos suscritos.

Entre los avances institucionales se destacan la creación del Sistema Nacional de Reincorporación y la adopción de los programas especiales de armonización para pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En materia de seguridad se ha desarrollado la arquitectura institucional prevista en el Acuerdo y se han adoptado programas y medidas de prevención y protección. Sin embargo, persisten dificultades para garantizar su implementación efectiva y la seguridad de las personas firmantes. A ello se suman los retos para garantizar la sostenibilidad económica, el acceso a tierra y vivienda, la implementación territorial de los programas de armonización y la superación de las brechas que afectan a las mujeres firmantes.

En materia de garantía de los derechos de las víctimas se destaca la creación y puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incorporado a la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, con el desarrollo institucional y normativo de sus distintos componentes. En este marco, la Jurisdicción Especial para la Paz ha avanzado en el esclarecimiento de graves crímenes, la identificación de responsables y la participación de las víctimas, y ha proferido sus primeras sentencias. Por su parte, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, junto con las personas buscadoras, en su mayoría mujeres, ha contribuido a visibilizar la magnitud de la desaparición en el contexto del conflicto armado, que alcanza aproximadamente 137 000 personas a agosto de 2026. Entre sus resultados se encuentran 640 personas halladas con vida y 6002 cuerpos recuperados. A ello se suma en 2026 la adopción de una política pública integral en la materia, cuya implementación está prevista para los próximos 10 años. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad culminó su mandato con la entrega del Informe Final y sus recomendaciones, a lo que se suman la puesta en marcha del Comité de Seguimiento y Monitoreo a sus recomendaciones y el compromiso del Gobierno nacional de avanzar en su implementación. Al tiempo se han mantenido y desarrollado medidas de reparación integral para las víctimas.

No obstante, persisten importantes desafíos para hacer efectivos los derechos de las víctimas y consolidar las garantías de no repetición. En particular, las primeras sentencias de la JEP con sanciones propias representan un hito en la materialización del modelo de justicia restaurativa previsto en el Acuerdo Final. Su ejecución exige garantizar que las restricciones de derechos y libertades impuestas a los responsables se cumplan efectivamente y que los trabajos, obras y actividades con contenido reparador y restaurador contribuyan a la reparación de las víctimas. Se han desarrollado instrumentos y mecanismos de coordinación entre la JEP y el Gobierno nacional para hacer posible su implementación. Pero persisten desafíos relacionados con la financiación, la seguridad, el seguimiento y la articulación institucional. Resulta fundamental que los proyectos restaurativos se vinculen con los procesos de reparación colectiva, los retornos y reubicaciones y las iniciativas de los PDET, de manera que contribuyan a las transformaciones territoriales previstas en el Acuerdo Final, sin sustituir las obligaciones de reparación a cargo del Estado.

En materia de reparación integral, la prórroga de la vigencia de la Ley de Víctimas hasta 2031, mediante la Ley 2078 de 2021, y su posterior reforma a través de la Ley 2421 de 2024, promovida por la Defenso-

ría del Pueblo, constituyen avances fundamentales para fortalecer las garantías de las víctimas y dar continuidad a las obligaciones estatales. A ello se suma la reglamentación de los decretos ley étnicos de víctimas mediante los Decretos 778, 779 y 781 de 2026, que desarrollan garantías y procedimientos diferenciados para la reparación de los pueblos y comunidades étnicas, después de casi quince años de su expedición. Estos desarrollos deben preservarse y traducirse en resultados efectivos, con pleno respeto de los derechos colectivos, la participación y la consulta previa.

La reparación colectiva continúa enfrentando importantes desafíos de implementación. A junio de 2026, apenas el 4,6 % de los sujetos reconocidos había culminado la implementación de sus planes integrales de reparación colectiva. Estos desafíos son especialmente relevantes para los pueblos y comunidades étnicas, cuyas afectaciones involucran el territorio, la autonomía, la identidad cultural y las formas propias de organización, así como para las mujeres y sus organizaciones, afectadas de manera diferenciada por el conflicto armado. Avanzar en esta reparación requiere fortalecer la articulación entre las entidades responsables y las medidas de transformación territorial, para contribuir a la reconstrucción del tejido social y superar las condiciones de exclusión.

En los procesos de retorno, reubicación e integración local, la adopción del CONPES 4180 de 2025 sobre soluciones duraderas, las reformas introducidas por la Ley 2421 de 2024 y los desarrollos reglamentarios de 2026 representan avances importantes para fortalecer las garantías de las víctimas de desplazamiento forzado. No obstante, persisten importantes rezagos en la implementación de los planes. La persistencia de la violencia y las dificultades para garantizar vivienda, acceso a tierras y generación de ingresos continúan obstaculizando la consolidación de soluciones duraderas. Estas dificultades adquieren especial gravedad para las mujeres, que enfrentan mayores barreras para alcanzar autonomía económica y acceder a condiciones dignas de vivienda, y también para los pueblos y comunidades étnicas, cuya permanencia y relación con el territorio están estrechamente vinculadas con sus derechos colectivos y su pervivencia cultural. La articulación efectiva de estos procesos con los PDET, la reparación colectiva y la restitución de tierras constituye una condición fundamental para superar los rezagos y evitar nuevos desplazamientos.

En cuanto a la atención psicosocial y la salud integral de las víctimas, el Decreto 1650 de 2022 y la Resolución 1968 de 2025 fortalecieron el marco normativo del PAPSIVI. También se han registrado avances en la ampliación de su cobertura territorial y en el desarrollo de estrategias de atención rural y comunitaria. Entre 2022 y junio de 2026, el programa atendió a 392 586 víctimas, de acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Sin embargo, persisten importantes brechas de acceso, continuidad y calidad de la atención, así como dificultades para garantizar su pertinencia cultural y responder adecuadamente a las afectaciones específicas de las mujeres, especialmente de las víctimas de violencia sexual y otras violencias basadas en género. La rehabilitación exige superar una lógica centrada en el número de atenciones y avanzar hacia procesos sostenidos de recuperación individual, familiar y comunitaria, articulados con los sistemas propios de cuidado y sanación de los pueblos étnicos.

Un desafío transversal de especial gravedad es la financiación de la política de atención y reparación integral a las víctimas. La magnitud de las obligaciones pendientes contrasta con las restricciones presupuestales y las dificultades para garantizar recursos suficientes y sostenidos, así como la concurrencia de las entidades nacionales y territoriales responsables de su cumplimiento. Resulta especialmente preocupante que la Comisión de Financiamiento creada por el artículo 73 de la Ley 2421 de 2024 no haya presentado sus recomendaciones para fortalecer la financiación de esta política, pese al vencimiento del plazo legal previsto.

Ante el horizonte de vigencia de la Ley de Víctimas hasta 2031 es indispensable adoptar decisiones presupuestales y de coordinación institucional que permitan acelerar el cumplimiento de las medidas pendientes, preservar los avances normativos alcanzados y garantizar la continuidad de las obligaciones estatales de reparación. La centralidad de las víctimas en el Acuerdo Final debe traducirse en una reparación transformadora que, además de reparar los daños sufridos, contribuya a superar las condiciones históricas de exclusión y desigualdad, mediante cambios reales en las condiciones de vida de las víctimas y en los territorios afectados por el conflicto armado.

En desarrollo de los compromisos del Acuerdo Final de Paz para ampliar las garantías de participación política, la expedición de la Ley 1909 de 2018 o Estatuto de la Oposición representó un avance histórico al desarrollar, después de 27 años, las garantías reconocidas en el artículo 112 de la Constitución Política. Durante estos ocho años se han registrado avances en la institucionalización de los derechos de la oposición, particularmente en el ámbito nacional, en aspectos como la financiación adicional, la participación en las mesas directivas de las corporaciones públicas y el acceso a medios de comunicación.

Sin embargo, su ejercicio continúa siendo limitado en los niveles departamental y municipal, donde persisten dificultades normativas e institucionales para hacer efectivas estas garantías. A ello se suman los rezagos en las medidas de seguridad previstas para quienes ejercen la oposición política y el cumplimiento insuficiente de las disposiciones de equidad y alternancia de género del Estatuto. En particular, el capítulo que analiza el tema evidencia las dificultades que enfrentan las mujeres para ejercer los derechos de la oposición, especialmente en el ámbito territorial, así como la persistencia de distintas formas de violencia y discriminación que limitan su participación política.

El reconocimiento de la movilización y la protesta pacífica como expresiones legítimas de la participación ciudadana ocupa un lugar destacado en el Acuerdo Final. Este reconocimiento plantea la necesidad de garantizar su ejercicio y privilegiar el diálogo en la respuesta estatal a los conflictos sociales, además de profundizar el pluralismo democrático y proteger los espacios cívicos. Durante esta década se han producido avances normativos, jurisprudenciales e institucionales para fortalecer estas garantías, entre ellos la expedición del Decreto 003 de 2021, la transformación del ESMAD en la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) y la adopción de nuevas disposiciones sobre el uso de la fuerza[1]. Sin embargo, persisten dificultades para garantizar su aplicación efectiva y continúa pendiente la expedición de una ley estatutaria que regule integralmente el ejercicio del derecho, conforme con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-223 de 2017 y con los compromisos del Acuerdo Final.

Las graves afectaciones a los derechos humanos registradas durante las movilizaciones de los últimos años muestran, además, la necesidad de fortalecer las garantías de no repetición. Entre 2016 y 2026, la Defensoría del Pueblo registró 22 621 quejas relacionadas con presuntas vulneraciones de derechos humanos en contextos de protesta, incluidas 301 por homicidio. Aunque estas quejas no acreditan por sí mismas la ocurrencia de los hechos ni las responsabilidades correspondientes, ponen de manifiesto la necesidad de avanzar en su esclarecimiento, investigación y, cuando corresponda, sanción y reparación. También es necesario atender las afectaciones diferenciadas que han enfrentado jóvenes, mujeres

[1] En el momento de cierre de este informe, el Ministerio del Interior expidió el Decreto 1515 del 13 de octubre de 2026, que modifica y adiciona disposiciones al Decreto 003 de 2021. Dado que este análisis definió como fecha de corte el mes de julio de 2026, por disponibilidad de las cifras y cierre de gobierno, las particularidades de esta nueva norma no fueron consideradas para este estudio.

y personas pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas, preservar los avances alcanzados en la actuación policial y fortalecer los mecanismos de diálogo y prevención de la conflictividad social.

Aunque este eje no incluye un capítulo específico sobre los medios de comunicación, la Defensoría del Pueblo hace seguimiento a su contribución a la apertura democrática y la construcción de paz, conforme a los compromisos establecidos en los numerales 2.2.3 y 6.5 del Acuerdo Final. La puesta en funcionamiento de las veinte Emisoras de Paz constituye un avance importante. Recientemente, hemos manifestado públicamente que es necesaria su sostenibilidad, garantizar la continuidad de su programación y preservar su vocación territorial, participativa y de pedagogía para la paz, especialmente en las comunidades afectadas por el conflicto armado. Además, la contribución de los medios de comunicación a la apertura democrática y la construcción de paz no se agota en estas emisoras, sino que comprende también el papel de los medios públicos en la garantía del derecho a recibir información veraz, completa y objetiva, así como en la protección del pluralismo informativo y la independencia editorial. En este sentido, su naturaleza pública implica una especial responsabilidad de facilitar el acceso a información contextualizada y oportuna; reflejar la diversidad política, social, étnica y territorial del país; favorecer la circulación de distintas perspectivas, y evitar su instrumentalización con fines políticos o gubernamentales. Estas condiciones son esenciales para fortalecer una deliberación democrática plural, informada y libre de estigmatización.

El balance de esta década muestra que Colombia ha desarrollado capacidades institucionales y acumulado experiencias fundamentales para la construcción de paz, cuya continuidad y fortalecimiento son indispensables frente a la persistencia de la violencia. La transformación de los riesgos y las formas de control ejercidas por las organizaciones armadas exige una política de prevención integral que no se limite a la advertencia temprana y las medidas de protección. Prevenir la violencia requiere una presencia efectiva y sostenida del Estado en los territorios, que garantice derechos, acceso a la justicia, oportunidades económicas y condiciones para el ejercicio libre de la participación política y social. Por ello, las políticas de seguridad y justicia, la implementación del Acuerdo Final y las intervenciones de desarrollo territorial deben articularse para enfrentar los factores que favorecen la persistencia de la violencia y avanzar en las garantías de no repetición.

Es necesario preservar las garantías desarrolladas para la participación democrática, fortalecer las condiciones de seguridad y sostenibilidad de la reincorporación y acelerar el cumplimiento de las obligaciones pendientes con las víctimas, especialmente en materia de reparación integral. Como se muestra en este eje del informe, esto requiere decisiones institucionales y presupuestales que aseguren la continuidad de los programas, mejoren su articulación y permitan responder a las necesidades de las comunidades, con enfoques territoriales, étnicos y de género.

El cumplimiento del Acuerdo Final es una obligación del Estado que trasciende los periodos de gobierno. Dar continuidad a su implementación y cumplir los compromisos pendientes es esencial para que las víctimas, las personas firmantes y las comunidades encuentren en las instituciones garantías reales para ejercer sus derechos y construir sus proyectos de vida en paz.

Referencias

Acto Legislativo 01 de 2017. Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y

se dictan otras disposiciones. (2017, 4 de abril). Congreso de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80615

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN] (2026a). *Informe de empalme ARN. Gobierno 2022-2026 (versión completa)*. Repositorio Datálogo, DNP. https://datalogost.dnp.gov.co/storage/2022_2026/Sector_Presidencia_de_la_Rep%C3%BAblica/InformeEmpalme/ARN/Informe_de_empalme_ARN.pdf

Defensoría del Pueblo (2026a). *Decálogo institucional 2.0*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/4261282/decalogo_V2_DP_Carta_Pan_CV_080926.pdf

Defensoría del Pueblo (2026b). *Decisiones impostergables en materia de derechos humanos para el nuevo gobierno*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3783083/Decisiones+Impostergables+en+Materia+de+DDHH+Abr+6.pdf

Defensoría del Pueblo. (2026c, agosto). *Radiografía de los derechos humanos en Colombia: cifras clave para decidir*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/4139952/Documento_Pais_2026.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2025, 30 de diciembre). *Política nacional de soluciones duraderas para víctimas de desplazamiento forzado* (Documento CONPES 4180). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4180.pdf

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo [FARC-EP] (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf

Ley 1909 de 2018. Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. (2018, 9 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 50.649.

Ley 2421 de 2024. Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 sobre reparación, atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (2024, 22 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 52.856. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250056

Ministerio de Salud y Protección Social [MSPS] (2026). *Informe de empalme 2022–2026*. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/informe-empalme-msps-2022-2026.pdf

Naciones Unidas (2026a, 26 de junio). *Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia* (S/2026/528). https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/2026-07/en_n6290042.pdf

Sentencia C-223/17. (2017, 20 de abril). Corte Constitucional (Alberto Rojas Ríos, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-223-17.htm

Sentencia C-674/17. (2017, 14 de noviembre). Corte Constitucional (Luis Guillermo Guerrero Pérez). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/ficha-sentencia/32674/0/texto/0

1.

Garantías de seguridad para la participación política y social

Por Camilo Andrés Carrillo Sedano
Equipo de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH

A una década de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), Colombia enfrenta un escenario muy distinto al que dio origen a dicho proceso de paz. La expectativa inicial de una reducción sostenida de la violencia contrasta con una realidad marcada por la fragmentación de los actores armados, la expansión de estructuras criminales y la reconfiguración de las disputas territoriales.

En este contexto, el presente capítulo examina, desde la perspectiva preventiva del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, la transformación de los riesgos que afectan el liderazgo social, la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la participación política y social, así como la evolución de las capacidades estatales para advertirlos y responder frente a ellos. El análisis se relaciona con las garantías de seguridad previstas en los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final y con las condiciones para la participación política y ciudadana del punto 2.

El capítulo se construye a partir del mandato, la experiencia institucional y la información producida por el SAT. No pretende evaluar de manera aislada el funcionamiento del SAT, ni valorar exhaustivamente todos los compromisos, programas e instancias previstos en los puntos 2.1.2 y 3.4, ni hacer un balance general de la política de seguridad y protección. Su propósito es identificar los avances y las limitaciones de la prevención y la respuesta estatal frente a los riesgos que afectan el ejercicio de la participación política y social, especialmente en territorios donde actores armados y estructuras criminales ejercen formas de control que restringen derechos y disputan la autoridad legítima del Estado. Para ello, el capítulo (i) caracteriza la transformación del contexto de riesgo desde 2016; (ii) examina la evolución del SAT como capacidad especializada de advertencia y seguimiento; y (iii) analiza las brechas entre la identificación de los riesgos y la respuesta de las autoridades competentes.

En relación con la transformación del contexto de riesgo durante la década posterior a la firma del Acuerdo Final, el análisis presta especial atención a la fragmentación de los actores armados, la reconfiguración de las disputas territoriales y la consolidación de formas de control social que restringen la autonomía de las comunidades y el ejercicio de la participación. También considera de qué manera estas transformaciones plantean nuevas exigencias para la prevención y la protección, en particular para las medidas de protección colectiva y su articulación con los mecanismos comunitarios de autoprotección.

Frente a la evolución de las capacidades estatales, la tesis que articula el capítulo es que, durante la última década, el Estado fortaleció de manera significativa las capacidades técnicas para identificar, advertir y monitorear el riesgo, pero no desarrolló con igual intensidad las capacidades para coordinar, ejecutar y territorializar la respuesta. En ese marco, las garantías de participación y protección requieren que la advertencia temprana se traduzca en decisiones institucionales oportunas, articuladas y territorialmente pertinentes.

El capítulo se organiza en cinco partes. La primera presenta el marco de análisis. La segunda parte analiza las capacidades preventivas del Estado y el aporte del SAT a partir de cuatro dimensiones: la arquitectura institucional de prevención y protección, las condiciones para el ejercicio de la participación, la protección de líderes, lideresas y personas defensoras y la capacidad estatal de respuesta frente a las advertencias del SAT. La tercera describe la transformación del contexto de riesgo entre 2016 y 2026. La cuarta da cuenta de sus impactos humanitarios. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones dirigidas a las entidades responsables.

1. Marco de análisis

La implementación de las garantías de seguridad previstas en los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final, relacionadas con el ejercicio de la política, la protección de liderazgos y el desmantelamiento de las organizaciones criminales, contribuyó a consolidar, junto con desarrollos jurisprudenciales y de política pública anteriores y posteriores, un cambio de enfoque en la forma como el Estado colombiano entiende la prevención.

El énfasis dejó de concentrarse exclusivamente en el mantenimiento del orden público para incorporar una perspectiva de seguridad humana centrada en las personas, orientada a proteger el ejercicio de los derechos y la participación democrática mediante respuestas integrales, contextuales y preventivas (Naciones Unidas, Asamblea General, 2012, párr. 3). En este capítulo, la seguridad humana se emplea como criterio analítico: permite examinar en qué medida las capacidades estatales están orientadas a proteger las condiciones que hacen posible el ejercicio de los derechos y de la participación, y no supone que ese resultado ya se haya logrado (Sentencia SU-020 de 2022; Sentencia SU-546 de 2023)[2].

Con este criterio, el capítulo analiza la evolución de las capacidades preventivas del Estado y el aporte del SAT a partir de cuatro dimensiones complementarias, que permiten identificar los avances institucionales y las brechas que persisten frente a la realidad territorial.

Para efectos de este capítulo, la capacidad preventiva del Estado se entiende como el conjunto de capacidades que permiten conocer y advertir los riesgos, coordinar y adoptar medidas de respuesta, implementarlas en los territorios y verificar sus efectos en la reducción de la exposición al riesgo (Decreto 2124 de 2017). Esto comprende el monitoreo y la advertencia (a cargo principalmente del SAT), la coordinación institucional, la implementación territorial (que involucra de manera central a las entidades nacionales y territoriales) y los resultados de prevención.

Se diferencia así entre capacidades institucionales (normativas, técnicas, de coordinación y de implementación), actividades y productos de respuesta (medidas adoptadas y cumplimiento de las recomendaciones) e impactos (cambios verificables en la exposición al riesgo y en el ejercicio de los derechos). Los indicadores de gestión y de producto del SAT dan cuenta de los dos primeros niveles, pero no de los impactos atribuibles a la respuesta estatal, por lo que el capítulo no aborda estos últimos.

Para efectos del análisis, la prevención se distingue de la protección; la primera busca reducir la probabilidad de que el riesgo se materialice, mientras la segunda comprende medidas dirigidas a personas y colectivos que se encuentran en riesgo.

Las cuatro dimensiones no constituyen un inventario exhaustivo de los instrumentos existentes, sino una selección analítica de los componentes que permiten examinar el tránsito desde la advertencia de los riesgos hasta la respuesta institucional, la prevención y la protección efectiva. El criterio de selección es la relación de cada instrumento con la advertencia temprana y con la protección de la participación y del liderazgo social.

[2] Véanse, entre otras, las sentencias SU-020 de 2022 y SU-546 de 2023 de la Corte Constitucional.

La primera dimensión presenta la arquitectura institucional de prevención y protección: los compromisos del Acuerdo Final de los que se deriva, los sistemas, programas e instancias que la integran —entre ellos el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (SPARR), reglamentado por el Decreto 2124 de 2017—, su fundamento normativo y las relaciones entre sus componentes. Incluye la evolución del SAT como capacidad técnica especializada para identificar riesgos masivos y advertir posibles violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH). Esta capacidad especializada constituye la perspectiva desde la cual se aborda el análisis del presente capítulo.

La segunda dimensión examina las condiciones efectivas para el ejercicio de la participación política y social en contextos de violencia y presencia de actores armados, así como los avances y las limitaciones de la arquitectura descrita para contribuir a garantizarlas. La tercera se concentra en la protección de líderes sociales, personas defensoras de derechos humanos y colectivos, y evalúa la evolución de las medidas individuales y colectivas —en particular, la Ruta de Protección Colectiva del Decreto 2078 de 2017 y el Programa Integral de Seguridad y Protección del Decreto 660 de 2018— frente a riesgos de carácter colectivo y territorial.

La cuarta dimensión aborda la capacidad estatal de respuesta, es decir, la manera en que las instituciones nacionales y territoriales actúan una vez se identifica un riesgo, incluido el seguimiento a las recomendaciones del SAT. Adicionalmente, se caracterizan el contexto de riesgo y sus impactos humanitarios, para contrastar con ellos las capacidades descritas. La existencia de estos instrumentos no implica por sí misma su efectividad: su valoración exige contrastar el diseño normativo y las capacidades técnicas con la oportunidad de la respuesta y los resultados observados en los territorios.

2. Estado de la implementación

2.1. Arquitectura institucional de prevención y protección

Desde la firma del Acuerdo Final, la institucionalidad para la prevención y la protección fue objeto de cambios normativos e institucionales significativos. El Acuerdo estableció obligaciones específicas en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política (punto 2.1.2) y de garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales (punto 3.4). Estos desarrollos no partieron de cero: se apoyaron en instrumentos y decisiones anteriores, como los planes de prevención y de contingencia de la política de víctimas (Ley 1448 de 2011), el programa de prevención y protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y las órdenes de la Corte Constitucional en el seguimiento al desplazamiento forzado (entre otros, Autos 008 y 266 de 2009 y 373 de 2016). Ocurrieron en un contexto de persistencia y reconfiguración del conflicto armado y de la criminalidad organizada, caracterizado por la fragmentación de los actores ilegales y por nuevas formas de control territorial. En ese contexto, el Estado ha transitado gradualmente de un enfoque centrado en el orden público hacia diseños orientados por la seguridad humana.

Uno de los principales desarrollos de esta arquitectura fue la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), previsto en los puntos 2.1.2.1 y 3.4.7 del Acuerdo Final. Su creación mediante el Decreto Ley 895 de 2017 buscó establecer condiciones de seguridad para el ejercicio de la política, incluidas las organizaciones y movimientos sociales, las personas defensoras de derechos humanos, los partidos y movimientos políticos, especialmente los de oposición, y el movimiento político surgido del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal. Más que un conjunto de medidas aisladas, el SISEP fue concebido como un sistema que articula medidas de adecuación institucional, prevención, protección, evaluación, seguimiento y garantías de no repetición, con el propósito de fortalecer las capacidades estatales para prevenir los riesgos y proteger a quienes ejercen la política, desarrollan labores de liderazgo y defensa de los derechos humanos o participan en organizaciones y movimientos sociales.

Como parte de esta arquitectura se creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), mediante el Decreto Ley 154 de 2017, encargada de diseñar y hacer seguimiento a la política pública y criminal para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales que amenazan la construcción de la paz. Su funcionamiento presentó limitaciones sumadas al prolongado retraso en la formulación de su principal instrumento, la Política Pública y Criminal de Desmantelamiento, aprobada por la Comisión en septiembre de 2023 y adoptada mediante el Decreto 665 de 2024.

La arquitectura se complementó con la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, creada por el Decreto Ley 898 de 2017, encargada de investigar y acusar a las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres y otras agresiones contra personas defensoras de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales o políticos y quienes participan en la implementación del Acuerdo Final, incluidas las organizaciones sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Mientras la CNGS formula y hace seguimiento a la política de desmantelamiento, la Unidad Especial desarrolla su dimensión investigativa y judicial.

El Decreto Ley 895 de 2017 creó, además, la Instancia de Alto Nivel, encargada de garantizar la implementación, el funcionamiento y la articulación del SISEP, servir como espacio de interlocución y seguimiento a las condiciones de seguridad de quienes ejercen la política y promover la puesta en marcha de sus programas y medidas de prevención y protección. Durante varios años tuvo un funcionamiento discontinuo y principalmente técnico, aunque en el periodo reciente se avanzó en su reactivación y reglamentación. Sin embargo, persisten dificultades para asegurar su operación regular y su capacidad para orientar y articular integralmente las entidades, programas e instrumentos que conforman el Sistema (Auto 1417 de 2025; Auto 324 de 2026).

El SISEP contempla igualmente una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño que fue instalada solo hasta abril de 2025. No obstante, a junio de 2026 continuaba en proceso de consolidación el Sistema de Información, Planeación, Monitoreo, Seguimiento y Evaluación previsto en el Decreto Ley 895 de 2017, así como la batería integral de indicadores necesaria para valorar los resultados de las políticas y programas de garantías de seguridad, más allá de los indicadores de gestión institucional o de aquellos basados exclusivamente en la ocurrencia de hechos de violencia. Estas deficiencias dificultan establecer si las intervenciones del SISEP reducen efectivamente los riesgos (Auto 324 de 2026).

Por su parte, el Comité de Impulso a las Investigaciones, previsto para promover el avance de las investigaciones por delitos cometidos contra quienes ejercen la política, fue creado por la Fiscalía

General de la Nación mediante la Resolución 1-017 de 2022. Persisten desafíos para su articulación con la Instancia de Alto Nivel y con los demás componentes del SISEP, así como para garantizar información pública, periódica y comparable sobre los casos objeto de impulso, las actuaciones promovidas y los resultados alcanzados. Esta falta de información impide valorar en qué medida el Comité ha contribuido a superar los obstáculos de las investigaciones (Auto 1417 de 2025; Auto 324 de 2026).

Dentro de este entramado institucional, la transformación del SAT constituye uno de los avances técnicos más relevantes de la última década. Desde el marco del Decreto 2124 de 2017, el SAT transitó hacia un modelo de advertencia preventiva con autonomía técnica y se consolidó como el mecanismo estatal especializado para identificar riesgos asociados al conflicto armado y a la criminalidad organizada, con fundamento en la protección de la vida y la seguridad humana.

Esa evolución también se reflejó en la metodología de análisis. El desarrollo de la denominada "ecuación del riesgo" permitió adoptar una aproximación integral basada en la interacción entre amenazas, vulnerabilidades territoriales y capacidades institucionales o sociales, representada en la expresión Riesgo = (Amenaza × Vulnerabilidad) / Capacidades. Este marco incorpora las capacidades institucionales y las redes comunitarias de autoprotección como factores relevantes para valorar el riesgo, cuya contribución efectiva a su reducción depende de su funcionamiento y de la respuesta institucional.

De esta manera, se fortaleció el carácter analítico de las alertas y su función como insumos técnicos para orientar la respuesta estatal desde una perspectiva diferencial, étnica, de género e interseccional. Paralelamente, la incorporación de los analistas a la planta de la Defensoría del Pueblo contribuyó a consolidar la sostenibilidad técnica del sistema.

El monitoreo territorial también alcanzó un nivel amplio de cobertura. A 31 de julio de 2026 se encontraban activas 123 Alertas Tempranas territoriales que focalizaban riesgos en 426 municipios, equivalentes al 39 % de los municipios del país, con cobertura en los 32 departamentos. A ellas se suman dos Alertas Tempranas de carácter nacional vigentes, sobre personas defensoras de derechos humanos y sobre los procesos electorales de 2025 y 2026. Solo en 2025 se emitieron 20 Alertas Tempranas (diez estructurales y diez de inminencia) y entre enero y julio de 2026, 22 (seis estructurales y 16 de inminencia) (Defensoría del Pueblo, 2026c). Esta capacidad permite mantener un seguimiento permanente a las dinámicas de los grupos armados y articular de manera sistemática el análisis de los riesgos asociados a los ciclos electorales de 2018, 2019, 2022, 2023 y 2026 con las alertas estructurales sobre los riesgos que afectan a liderazgos sociales, mediante metodologías de análisis tanto cualitativas como cuantitativas.

La producción de información evolucionó de manera paralela. A las alertas de inminencia se sumaron documentos de carácter estructural orientados a identificar factores subyacentes y generadores de riesgo de largo plazo. También se consolidó la caracterización de la labor de defensa de los derechos humanos mediante la Resolución Defensorial 1212 de 2025 de la Defensoría del Pueblo y se modernizaron los formatos de presentación con resúmenes ejecutivos y diseños diagramados que facilitan su divulgación. A ello se suma el desarrollo de alertas temáticas especializadas sobre los riesgos que afectan a las personas defensoras ambientales y los procesos electorales (Defensoría del Pueblo, 2022, 2023e, 2024c, 2025n).

Otro avance importante corresponde a la interoperabilidad tecnológica alcanzada con la implementación del SISAT 2.0. La plataforma permite hacer seguimiento en tiempo real a la respuesta institucional y facilita el monitoreo técnico de las recomendaciones emitidas, con lo cual contribuye a reducir la fragmentación de la información entre entidades. Sin embargo, persisten desafíos para garantizar que esa interoperabilidad se desarrolle de manera segura, relacionados con la protección de los datos y con la definición de protocolos técnicos que permitan el intercambio seguro de bases de datos unificadas y anonimizadas entre la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior.

La capacidad de seguimiento también se fortaleció mediante la creación del Índice de Respuesta Estatal (IRE), diseñado para valorar las acciones institucionales adoptadas frente a las advertencias del SAT y el cumplimiento de sus recomendaciones. El instrumento combina indicadores de gestión, que valoran la oportunidad, la pertinencia y la coordinación de las acciones, con indicadores de producto, que valoran el nivel de cumplimiento de cada recomendación.

En paralelo, la articulación institucional se fortaleció con la incorporación del SAT al SISEP, prevista en el Decreto Ley 895 de 2017 y con su participación en la Secretaría Técnica del Proceso Nacional de Garantías y en las Mesas Territoriales de Garantías (MTG). Esta participación vincula la advertencia técnica con espacios de interlocución con las organizaciones sociales y las autoridades territoriales.

El Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (SPARR), reglamentado mediante el Decreto 2124 de 2017, constituye el vínculo operativo entre las advertencias emitidas por el SAT y la adopción de medidas por parte de las autoridades competentes. Su propósito es asegurar que las recomendaciones técnicas se traduzcan en acciones oportunas de prevención, protección y control frente a riesgos asociados al conflicto armado y la criminalidad organizada que comprometan los derechos de personas y comunidades. La Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) es la instancia nacional encargada de coordinar e impulsar la respuesta del Ejecutivo frente a las advertencias emitidas por el SAT (Decreto 2124 de 2017, arts. 2, 8 y 10).

El Decreto 1066 de 2015 compiló la reglamentación de los programas de protección desde la rectoría del Ministerio del Interior y la ejecución operativa de la Unidad Nacional de Protección (UNP). Posteriormente, el CONPES 4063 de 2021 adoptó la Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social y la Directiva Presidencial 07 de 2023 respaldó y reconoció esta labor en Colombia. Por su parte, la Resolución Defensorial 1212 de 2025 adoptó el marco conceptual sobre las personas defensoras de derechos humanos y fortaleció su reconocimiento y caracterización.

En materia de protección, antes de la firma del Acuerdo Final ya existían la UNP y el Programa de Prevención y Protección, que contemplaba medidas individuales y colectivas, así como una línea de decisiones de la Corte Constitucional que había impulsado el enfoque colectivo (entre otras, Autos 266 y 008 de 2009 y 373 de 2016).

A partir de 2017, el Acuerdo Final —punto 2.1.2.2, literal c), que prevé fortalecer el programa de protección individual y colectiva con enfoque diferencial y de género— y esos antecedentes se tradujeron en nuevos instrumentos: el Decreto 2078 de 2017, que reglamentó la Ruta de Protección Colectiva y cuyos considerandos remiten expresamente a dicho punto del Acuerdo y el Decreto 660 de 2018, que creó el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, previsto en el punto 3.4.8. Estos desarrollos fortalecieron la respuesta frente a los

riesgos colectivos, territoriales y diferenciales que afectan a las organizaciones sociales, las comunidades y los pueblos étnicos. En particular, el Decreto 660 de 2018 priorizó el fortalecimiento de las capacidades comunitarias, los promotores de paz y mecanismos específicos para contextos rurales.

Finalmente, en agosto de 2026 se expidieron los decretos 980 y 1028. El primero incorporó al Decreto 1066 de 2015 el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, anteriormente adoptado mediante la Resolución 0845 de 2018. El segundo adoptó la Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia y derogó los decretos 2137 de 2018 y 1138 de 2021, que regulaban el Plan de Acción Oportuna (PAO).

Durante la última década, los ajustes institucionales derivados del Acuerdo Final y de otras decisiones de política pública ampliaron la arquitectura de prevención y protección, que actualmente, de acuerdo con un informe presentado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, comprende más de 32 espacios interinstitucionales y 50 normas reglamentarias (Ministerio del Interior, 2024). Aunque esta expansión evidencia el esfuerzo por fortalecer la respuesta estatal, la coexistencia de numerosas normas, instancias y rutas sin una armonización suficiente ha generado superposiciones, duplicación de esfuerzos y falta de claridad sobre las competencias y los mecanismos que deben activarse.

La multiplicidad de normas, instancias, rutas y su insuficiente articulación dificulta el acceso a las medidas, retrasan la respuesta, fragmentan la información y el seguimiento, al tiempo que reducen la capacidad institucional para prevenir y mitigar los riesgos. Este diagnóstico ha llevado a la Corte Constitucional a ordenar la articulación y racionalización de la política pública de prevención, la adopción de un Plan Integral que articule los instrumentos vigentes y evite mecanismos paralelos o contradictorios, así como a exigir la implementación integral, coordinada y articulada de las garantías de seguridad previstas para la población firmante (Auto 894 de 2022; Sentencia SU-020 de 2022; Sentencia SU-546 de 2023).

Más allá de la expedición de nuevas normas, esta evolución refleja la construcción progresiva de capacidades estatales, principalmente normativas, institucionales y técnicas, para anticipar riesgos y orientar decisiones. Sin embargo, que esas capacidades se traduzcan en una protección efectiva de las comunidades, los liderazgos sociales y los procesos democráticos depende de que la respuesta estatal se ajuste a las nuevas dinámicas de riesgo (las cuales se presentan en el apartado 3) y la naturaleza de la amenaza, como lo ha venido haciendo el SAT, en su función de advertencia (Auto 1418 de 2025; Auto 894 de 2022).

2.2. Condiciones para el ejercicio de la participación

El punto 2 del Acuerdo Final (participación política: apertura democrática para construir la paz) busca ampliar y proteger la participación política y ciudadana: garantías para la oposición (punto 2.1), mecanismos democráticos de participación ciudadana (punto 2.2) y medidas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local (punto 2.3), entre ellas las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP). Este apartado no evalúa esos mecanismos en su conjunto, sino las condiciones de seguridad en las que se ejerce la participación y la contribución de la arquitectura institucional a garantizar su ejercicio libre de amenazas, coacciones y otras formas de violencia.

Como se expuso, el SISEP incorporó al SAT como su componente técnico para advertir los riesgos que afectan el liderazgo social y la participación política. La información producida por el SAT muestra un balance mixto: las alertas han permitido anticipar riesgos en escenarios electorales y territoriales, pero las condiciones de seguridad para ejercer la participación siguen restringidas en zonas del país, como se muestra a continuación.

El seguimiento realizado por la Defensoría del Pueblo durante los procesos electorales de 2022 (nacional), 2023 (regional) y 2025-2026 permitió advertir que las disputas por el control territorial y los escenarios de control hegemónico generan riesgos para candidatos, candidatas y liderazgos sociales. Las alertas emitidas en esos contextos identificaron, en territorios específicos, situaciones de constreñimiento al elector y otras formas de interferencia en el ejercicio del voto y la participación (Defensoría del Pueblo, 2022, 2025n).

Uno de los principales obstáculos para el ejercicio de la participación es la consolidación de formas de gobernanza armada ilegal (Defensoría del Pueblo, 2025n). Los grupos armados organizados han desarrollado mecanismos de control que exceden la disputa militar por el territorio y se proyectan sobre la organización social y la vida política de las comunidades. Estos mecanismos afectan la participación de varias maneras: condicionan la autonomía de las organizaciones sociales (reglas sobre reuniones, agendas y liderazgos), restringen la representación comunitaria (control o infiltración de Juntas de Acción Comunal y autoridades propias), limitan la deliberación democrática (silencio impuesto frente a las denuncias y a la relación con la institucionalidad) y condicionan candidaturas y campañas.

Esta interferencia no es uniforme y sus manifestaciones son específicas y territorialmente localizadas: en algunos territorios se expresa a través de restricciones a la movilidad, intimidaciones a las comunidades, control de la información o condicionamiento de la actividad política y, en otros, mediante formas indirectas que generan autocensura. Entre los casos advertidos se encuentran el constreñimiento a comunidades indígenas de Puerto Asís (Putumayo) en 2025 y las presiones a autoridades étnicas y comunales para orientar la intención de voto (Defensoría del Pueblo, 2022, 2023d, 2025n). En zonas del Noroccidente y el Caribe también se identificaron exigencias de autorización para realizar reuniones comunitarias o desplazamientos, que limitan la autonomía de las organizaciones sociales y convierten el liderazgo en un ejercicio permanente de resistencia frente a órdenes ilegales respaldadas por la amenaza de la violencia (Defensoría del Pueblo, 2025n).

Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), que son 16 circunscripciones creadas por el Acto Legislativo 02 de 2021 para dar representación en la Cámara de Representantes a territorios especialmente afectados por el conflicto, ilustran los desafíos que enfrenta la participación democrática en esos territorios. Allí, lideresas y líderes, así como personas candidatas, han enfrentado barreras estructurales y diversas formas de violencia política, entre ellas, las “autorizaciones” impuestas por grupos armados a algunas candidaturas de las CITREP del Suroccidente y las restricciones a la movilidad que dificultan las campañas y limitan el contacto con las comunidades. Estas afectaciones pueden recaer sobre organizaciones o directamente sobre comunidades no organizadas. Frente a estas circunstancias, el SAT ha insistido en la necesidad de fortalecer medidas de protección colectiva y rutas integrales de atención que contribuyan a preservar la autonomía organizativa y la libertad de actuación de las comunidades y organizaciones.

Las amenazas contra la participación también han adquirido formas más sofisticadas. Además de la violencia directa, se observa la infiltración y captura de organizaciones sociales mediante espio-

naje, cooptación e instrumentalización de liderazgos comunitarios, con el propósito de subordinar los procesos organizativos a los intereses de los grupos armados y reducir su capacidad de representación autónoma (Defensoría del Pueblo, 2025n). Las alertas también advierten el riesgo de que algunos actores armados utilicen los escenarios de diálogo como oportunidades para ampliar su control territorial e instrumentalizar procesos sociales (Defensoría del Pueblo, 2024c, 2025n).

Desde una perspectiva de género, persisten obstáculos estructurales que restringen la participación política de las mujeres. Las dificultades de acceso al financiamiento de campañas, la distribución desigual de las responsabilidades de cuidado y la limitada disponibilidad de tiempo continúan afectando sus posibilidades de competir en condiciones de igualdad. En paralelo, la violencia digital se ha convertido en un mecanismo recurrente de intimidación y desprestigio, mediante campañas orientadas a desacreditar la vida personal de las lideresas y afectar su legitimidad pública. La violencia sexual y la violencia correctiva continúan utilizándose como mecanismos de dominación para debilitar el liderazgo político de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ (Defensoría del Pueblo, 2025n).

En las CITREP, la participación de las mujeres ha sido limitada, aunque pasó de tres de las 16 curules del periodo 2022-2026 a cinco en el periodo 2026-2030 (Ruiz, 2024), las condiciones de movilidad dificultan el desarrollo de campañas y la defensa de agendas relacionadas con los derechos humanos. A las barreras económicas y a la sobrecarga de las labores de cuidado que enfrentan las mujeres se suma la falta de entrega oportuna de anticipos estatales en estas circunscripciones. En conjunto, estas dificultades afectan de manera desproporcionada a las candidatas con menores redes de apoyo.

La persistencia de altos niveles de riesgo también desincentiva la participación política. El subregistro de conductas vulneratorias es particularmente alto entre mujeres y comunidades étnicas, debido a la desconfianza institucional y al temor frente a posibles vínculos entre poderes locales y actores armados. Este subregistro limita la capacidad institucional para dimensionar los riesgos y adoptar respuestas adecuadas a las condiciones de quienes ejercen liderazgos sociales y políticos. En este contexto, el fortalecimiento de las medidas de protección colectiva y del acceso a la justicia en los territorios resulta indispensable para que el ejercicio del liderazgo social deje de representar un acto de riesgo extraordinario.

La Secretaría Técnica del Proceso Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías (MTG) se han consolidado como espacios relevantes de interlocución entre las instituciones y las organizaciones sociales. A través de estas instancias ha sido posible hacer seguimiento a la implementación de las garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final y mantener un diálogo permanente sobre las condiciones de seguridad para el ejercicio del liderazgo social. No obstante, la eficacia de estos escenarios continúa limitada por la participación intermitente de algunas entidades y por la ausencia de mecanismos que aseguren que las recomendaciones adoptadas se traduzcan en decisiones y acciones concretas en el territorio.

Finalmente, durante el periodo examinado se identificaron dificultades de articulación entre los mecanismos de prevención y protección y las instancias previstas en el Acuerdo Final. Entre ellas, el funcionamiento paralelo del Plan de Acción Oportuna (PAO) y la arquitectura del SISEP contribuyó a la fragmentación institucional descrita por la Corte Constitucional (Auto 894 de 2022; Sentencia T-025 de 2004). En particular, la Corte advirtió que el desplazamiento de las funciones de la Instancia de Alto Nivel del SISEP hacia otras entidades gubernamentales generó un déficit de participación, al dejar de lado las garantías previstas para el partido surgido del Acuerdo Final y

para distintas organizaciones sociales (Sentencia SU-020 de 2022). El Decreto 1028 de 2026 eliminó el marco normativo del PAO; no obstante, debido a su reciente expedición y aunque contribuye a la racionalización de instancias, por sí solo no permite superar las dificultades de articulación e implementación identificadas.

2.3. Protección de líderes, lideresas y personas defensoras

Proteger a una persona defensora no consiste únicamente en proveer medidas materiales de seguridad, sino en proteger las condiciones territoriales, comunitarias e institucionales que hacen posible el ejercicio del liderazgo. Este es el criterio con el que se evalúan en este apartado los instrumentos de protección. La protección de líderes sociales y personas defensoras constituye uno de los mayores desafíos para la consolidación de la paz y la democracia en Colombia.

Durante la última década, la capacidad estatal en esta materia ha debido adaptarse a un contexto de violencia profundamente distinto al existente antes y durante la negociación del Acuerdo Final. La fragmentación de los actores armados, la expansión de economías ilícitas y el fortalecimiento de formas de gobernanza criminal han transformado la naturaleza del riesgo, lo cual hace insuficientes los esquemas centrados exclusivamente en la seguridad individual.

Esta transformación ha permitido comprender que la protección efectiva no puede limitarse a la entrega de medidas materiales o dispositivos de seguridad. Su alcance depende, cada vez más, de la capacidad para identificar y reducir las vulnerabilidades del territorio, fortalecer las capacidades comunitarias de autoprotección y articular las medidas de seguridad con una presencia institucional permanente. En contextos donde los grupos armados ejercen control social y territorial, la protección deja de ser un asunto exclusivamente individual para convertirse en una responsabilidad que involucra al conjunto de las instituciones del Estado.

La magnitud del desafío se refleja en la información consolidada por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas (DNATQ) y el SAT. Entre enero de 2016 y junio de 2026, la Defensoría del Pueblo registró 1743 homicidios de personas defensoras de derechos humanos (Defensoría del Pueblo, s. f.c), lo que equivale a un promedio de 167 por año entre 2016 y 2025. El comportamiento histórico muestra un balance crítico, con un máximo de 215 homicidios en 2022, año en que también se desarrolló el proceso electoral nacional. Aunque los registros descendieron en los años siguientes, continuaron en niveles altos (191 en 2023, 184 en 2024 y 177 en 2025). Estas cifras indican la persistencia del riesgo y la magnitud de la violencia contra el liderazgo social. La relación de esta violencia con las disputas por el control político y territorial se examina a partir de los diagnósticos del SAT (Defensoría del Pueblo, 2023e).

La concentración de los homicidios en liderazgos comunales, indígenas, comunitarios, campesinos y afrodescendientes es consistente con lo advertido por el SAT y por la jurisprudencia constitucional sobre la violencia contra procesos organizativos, autoridades tradicionales y formas de gobierno propio, cuya afectación compromete la autonomía y la pervivencia física y cultural de comunidades enteras (Auto 004 de 2009; Auto 005 de 2009; Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2026; Sentencia T-025 de 2004).

La distribución territorial de estos hechos permite identificar patrones de victimización asociados a escenarios de disputa y a distintas formas de control ejercidas por organizaciones armadas ilegales. En territorios como la Sierra Nevada de Santa Marta, el Pacífico colombiano, el norte del Cauca o el Catatumbo, las agresiones contra personas defensoras coinciden con escenarios donde distintos actores disputan corredores estratégicos, economías ilícitas o mecanismos de regulación social (Auto 002 de 2026; Defensoría del Pueblo, 2025c, 2025j, 2025m). En estos contextos, según lo advertido por el SAT, los liderazgos comunitarios pueden representar un obstáculo para la consolidación del control territorial y ser objeto de amenazas, homicidios, desplazamientos y otras formas de violencia. Se trata de una relación documentada caso a caso y no de una causalidad que pueda inferirse de la sola distribución territorial.

En este ámbito, el SAT ha aportado metodologías que permiten identificar riesgos colectivos y comprender las dinámicas territoriales que los producen. La utilización de enfoques diferenciales, étnicos, de género e interseccionales ha ampliado la capacidad de análisis del sistema y ha permitido formular recomendaciones más acordes con las realidades locales, documentos estructurales y alertas temáticas, instrumentos todos que han fortalecido la comprensión de fenómenos específicos que afectan a personas defensoras, liderazgos ambientales, comunidades étnicas y organizaciones sociales. (Defensoría del Pueblo, 2022, 2023e, 2024c, 2025n).

Ahora, para valorar el funcionamiento de las medidas de protección conviene distinguir varios elementos, especialmente la creación de instrumentos, la priorización de organizaciones, la formulación de planes y protocolos, la adopción de medidas y su implementación efectiva.

También conviene precisar algunas cifras. En la protección individual, el presupuesto de la UNP aumentó cerca de 91 % entre 2022 y 2025 (de 1,64 a 3,14 billones de pesos) (Contraloría General de la República, 2026; El Tiempo, 2026; Infobae, 2026); este dato, por sí solo, no permite valorar la protección; debe compararse con la demanda (solicitudes y medidas adoptadas), la cobertura y los resultados.

Según el informe de ONU Derechos Humanos, en 2025, la UNP recibió 43 103 solicitudes de protección individual. Al 31 de octubre de ese año brindaba protección a 10 330 personas y 495 colectivos. Estas cifras corresponden a solicitudes durante un periodo y a protección vigente en un corte, por lo que no permiten calcular directamente una tasa de atención (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2026). Ahora, el informe señala tiempos de respuesta que, en muchos casos, superan los seis meses, así como medidas materiales estandarizadas que no siempre se adecúan a contextos rurales o fluviales. A estas dificultades se suman demoras en la reevaluación del riesgo ante nuevas amenazas reportadas. La jurisprudencia ha señalado que la reevaluación no debe ser un trámite superficial (como la medición telefónica), sino una revisión crítica de si las medidas siguen siendo útiles para mitigar el riesgo real[3].

En cuanto a la protección colectiva, como se expuso en el apartado sobre arquitectura institucional, durante la última década se fortaleció el marco de la protección colectiva, a partir de los antecedentes jurisprudenciales, el punto 2.1.2.2, literal c), del Acuerdo Final y los decretos 2078 de 2017 y 660 de 2018. Este avance responde al reconocimiento de que las medidas individuales, aunque necesarias,

[3] Por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencias T-432 de 2024 y 389 de 2025.

resultan insuficientes cuando el riesgo afecta simultáneamente a comunidades, organizaciones sociales o pueblos étnicos y busca fortalecer capacidades organizativas, mecanismos propios de autoprotección y procesos comunitarios que reduzcan la exposición al riesgo.

Pese a este avance normativo, la Ruta de Protección Colectiva (Decreto 2078 de 2017) y el Programa Integral de Seguridad y Protección (Decreto 660 de 2018) aún presentan dificultades de articulación en sus rutas, competencias, procedimientos de activación y población destinataria (Contraloría General de la República, 2026; Decreto 2078 de 2017; Decreto 660 de 2018). La Alerta Temprana 019 de 2023 identificó una concentración de la respuesta en medidas materiales, dispersión normativa, problemas de articulación y ausencia de evaluaciones de resultados. Según ACNUDH, en 2025, la protección colectiva recibió 1308 solicitudes entre enero y noviembre, realizó 436 estudios de riesgo y aprobó medidas para 354 colectivos. El informe recoge, además, un nivel de implementación de las medidas colectivas entre el 40 % y el 50 % (Decreto 660 de 2018; Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2026, pp. 25-26). El balance debe reconocer los avances recientes del Decreto 660, pero la formulación de planes y protocolos no acredita por sí sola la implementación de las medidas ni sus resultados sobre el riesgo.

Estas dificultades adquieren especial gravedad para los pueblos y comunidades étnicas, cuyos liderazgos se encuentran entre los más afectados por la violencia. Aunque el Capítulo Étnico del Acuerdo Final contempla el fortalecimiento de los sistemas propios de protección, incluidas las guardias indígenas y cimarronas, el plan de fortalecimiento no se puso en marcha a pesar de algunos avances en la formulación del indicador y el diagnóstico de los mecanismos propios de protección.

A ello se suman las falencias identificadas por la Delegada para los Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo en la concertación e implementación de las medidas de protección colectiva, demoras en su entrega, insuficiente articulación de las entidades responsables y limitaciones para adecuarlas a las condiciones territoriales y culturales de las comunidades y garantizar su sostenibilidad, lo que restringe su contribución a la protección de los derechos colectivos, la autonomía y el gobierno propio.

La articulación entre prevención y protección es central: las deficiencias en la prevención pueden incrementar la demanda de medidas de protección y contribuir a desbordar la capacidad de respuesta institucional. La Corte Constitucional ha identificado esta problemática en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado (Autos 373 de 2016 y 894 de 2022) y de las garantías de seguridad para las personas firmantes del Acuerdo Final (Sentencia SU-546 de 2023).

Como se evidenció en el análisis presentado, persisten limitaciones importantes para garantizar una protección integral. Las medidas continúan concentrándose, en muchos casos, en respuestas materiales de carácter individual, mientras que la implementación de estrategias colectivas avanza con mayor lentitud. A ello se suman las dificultades de coordinación entre entidades, la limitada capacidad institucional de numerosos municipios y la ausencia de intervenciones sostenidas sobre las causas estructurales que generan el riesgo.

La experiencia acumulada durante la última década muestra que la protección de liderazgos y personas defensoras no puede evaluarse únicamente por el número de esquemas asignados o de medidas implementadas. Su verdadero alcance depende de la capacidad del Estado para garantizar que quie-

nes representan intereses colectivos puedan ejercer su labor sin coacción, preservar la autonomía de las organizaciones sociales y mantener abiertos los espacios de participación democrática en los territorios.

2.4. Capacidad estatal de respuesta

La capacidad estatal de respuesta es el eslabón final del modelo de prevención; permite evaluar en qué medida las instituciones nacionales y territoriales logran transformar las advertencias del SAT en acciones materiales que prevengan, mitiguen o superen el riesgo. Este apartado desarrolla la tesis estructural del capítulo: tras una década del Acuerdo Final se observa una estructura institucional formalmente robusta que enfrenta brechas entre la formulación de políticas y su implementación efectiva en el territorio. Se distinguen brechas de diseño institucional, de coordinación y de implementación territorial que responden a causas distintas.

La CIPRAT coordina e impulsa la respuesta rápida frente a los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo. Su funcionamiento requiere la participación de las entidades nacionales y de las autoridades departamentales y municipales concernidas. Sus debilidades pueden agruparse en tres ámbitos: coordinación (participación desigual y ausencia de un liderazgo que unifique esfuerzos), decisión (limitada capacidad de adoptar decisiones vinculantes) y seguimiento (débil verificación de lo acordado). La Corte Constitucional ha señalado que, en la práctica, la Comisión ha sido reducida a un espacio de remisión, reporte e intercambio de información, en lugar de funcionar como una instancia de construcción y coordinación de respuestas integrales (Auto 1929 de 2024, párr. 74). El reto es que la CIPRAT funcione efectivamente como un espacio de concertación y toma de decisiones, con procesos metodológicos claros que garanticen respuestas oportunas ante riesgos inminentes y estructurales.

La articulación entre la Nación y los territorios es uno de los obstáculos más persistentes. La Defensoría del Pueblo emite las recomendaciones, su ejecución corresponde a las entidades competentes del ámbito nacional, departamental y municipal, y la coordinación de la respuesta rápida a la CIPRAT, cuya secretaría técnica ejerce el Ministerio del Interior. Los municipios de categorías quinta y sexta, que a menudo son los más afectados por la violencia, reciben directrices nacionales que no pueden ejecutar por carecer de capacidades técnicas, administrativas y financieras suficientes. La Corte Constitucional ha señalado esta desconexión como falla estructural. (Auto 1418 de 2025; Auto 1929 de 2024; Sentencia SU-020 de 2022)[4]. Esta desconexión puede llevar a que las decisiones de protección privilegien el cumplimiento formal sobre el acompañamiento real de las comunidades (Auto 894 de 2022; Contraloría General de la República, 2026)[5].

[4] Corte Constitucional, Auto 1929 de 2024 (25 de noviembre de 2024), párr. 49, que identifica como práctica inconstitucional distribuir inequitativamente las cargas de respuesta entre las entidades territoriales sin acompañamiento diferencial y proporcional del orden nacional; y Auto 1418 de 2025 (10 de septiembre de 2025), que ordena al Ministerio del Interior definir rutas coordinadas y garantizar un acompañamiento diferencial a las entidades territoriales con capacidad limitada. Ambas providencias se dictaron en el seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022, sobre la seguridad de los firmantes del Acuerdo Final.

[5] Corte Constitucional, Auto 894 de 2022 (30 de junio de 2022), advirtió la persistencia de municipios de sexta categoría sin capacidad presupuestal para implementar las políticas de prevención y protección, y Contraloría General de la República, informe de enero de 2026 sobre la UNP, que identifica una brecha estructural entre el riesgo identificado y la protección efectiva.

También persisten dificultades para conectar el análisis de riesgos y las alertas tempranas con los instrumentos territoriales de prevención, contingencia y planeación pública. Aunque las recomendaciones de la Defensoría deben ser tenidas en cuenta por las autoridades, el problema es más amplio y comprende la débil apropiación, financiación, ejecución y seguimiento de estos instrumentos. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (CSMLV) ha señalado que la asistencia técnica reportada no permite establecer si los Planes Integrales de Prevención (PIP)[6] formulados o actualizados han sido efectivamente implementados ni cuáles han sido sus resultados. La Corte Constitucional ha relacionado estas dificultades con la asignación difusa de responsabilidades y con la distribución inequitativa de las cargas de respuesta hacia las entidades territoriales (Auto 1929 de 2024, párrs. 91–92 y 108–122).

Para fortalecer el seguimiento a la respuesta, el SAT dispone del SISAT 2.0, que permite monitorear la respuesta institucional y hacer seguimiento técnico de las recomendaciones, y del Índice de Respuesta Estatal (IRE). El sistema de valoración por indicadores del SAT se divide actualmente en dos categorías: los indicadores de gestión valoran la calidad de las acciones emprendidas por las entidades en términos de oportunidad, pertinencia y coordinación y los indicadores de producto valoran el nivel de cumplimiento de cada recomendación emitida en las Alertas Tempranas. El IRE no es un indicador directo de efectividad preventiva ni de daños evitados: mide gestión y cumplimiento.

El IRE agregado para las alertas valoradas hasta julio de 2026 se sitúa en 57,14 %[7], lo que indica un cumplimiento parcial de las recomendaciones por parte de la institucionalidad responsable. Ningún eje temático supera el 67 % de cumplimiento, de modo que se observan brechas de cumplimiento en todos los ejes analizados. Los resultados se presentan por eje temático y por entidad recomendada.

Por eje temático, el de mayor cumplimiento es el de disuasión de las amenazas (66,29 %), generalmente a cargo de la fuerza pública y el de menor cumplimiento es el de prevención y protección (51,57 %). Otros ejes, como la investigación y el acceso a la justicia, registran 62,71 % y la acción humanitaria integral, 61,83 %. Esta diferencia es un hallazgo descriptivo que no explica por sí solo sus causas, sugiere que la respuesta se concentra más en la reacción que en la prevención, lo que contrasta con el enfoque de seguridad humana que orienta el diseño institucional y debe examinarse con información adicional. El Ministerio del Interior, como responsable del componente de reacción del SPARR y de la secretaría técnica de la CIPRAT, obtuvo una de las evaluaciones más bajas (47 %). Gobernaciones (68 %) y alcaldías (62 %) presentan mayores niveles de cumplimiento que el Ministerio.

Una limitación metodológica es que los indicadores actuales de gestión y de producto no dan cuenta de resultados ni de impactos reales en la mitigación del riesgo. Una gestión estatal puede valorarse

[6] Los Planes Integrales de Prevención (PIP) son instrumentos de planeación territorial que deben formular, actualizar e implementar las alcaldías y gobernaciones. Su propósito es identificar y gestionar los riesgos y definir acciones para prevenir y mitigar violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, así como brindar garantías de no repetición. Se articulan con los instrumentos territoriales de la política de víctimas.

[7] Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas, Balance del sistema de valoración por indicadores del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, corte al 31 de julio de 2026. Cálculo propio del SAT [Documento interno de trabajo]. El IRE agregado es el promedio simple de siete Alertas Tempranas valoradas con el nuevo sistema de indicadores en los siete informes de seguimiento emitidos con esa metodología hasta la fecha de corte. Las Alertas Tempranas valoradas son las siguientes: AT 023-24, Cartagena del Chairá, Caquetá (IS 023-25); AT 024-24, Quibdó, Chocó (IS 024-25); AT 025-24, Andalucía, Bugalagrande, Caicedonia, Sevilla y Tuluá, Valle del Cauca (IS 002-26); AT 002-25, Florida y Pradera, Valle del Cauca (IS 021-26); AT 003-25, Roncesvalles, Tolima (IS 020-26); AT 004-25, Popayán, Cauca (IS 018-26), y AT 013-25, Electoral, nacional (IS 003-26).

positivamente en términos administrativos aun cuando las amenazas y vulnerabilidades sigan presentes en el territorio. Por ejemplo, que tenga lugar la sesión de un comité o expedir una resolución técnica puede dar lugar a una valoración del 100 % en cumplimiento sin traducirse en garantía de derechos. La Corte Constitucional ha advertido que el seguimiento no debe limitarse al reporte de actividades, sino que debe permitir valorar la implementación de las medidas, su impacto y la evolución del riesgo (Auto 1929 de 2024).

Al no contar con indicadores de resultado no es posible establecer qué tanto las alertas tempranas logran prevenir violaciones de los derechos humanos y del DIH, y la prevención corre el riesgo de apoyarse en una imagen de eficiencia administrativa sin impacto verificable. No obstante, también es pertinente recordar que las obligaciones en materia de prevención no son de resultado, sino de medio cualificado (Auto 331 de 2019), lo que no excluye la necesidad de evaluar los resultados de las medidas adoptadas para determinar su efectividad y orientar los ajustes necesarios.

Como se expuso anteriormente, persisten dificultades en la respuesta institucional en materia de protección individual y colectiva. En la primera, se identifican demoras en la atención y reevaluación del riesgo, así como medidas que no siempre se adecúan a los contextos territoriales. En la segunda, persisten dificultades en la implementación efectiva de las medidas y en la articulación entre las rutas de protección existentes. Entre los factores que inciden en estas dificultades se han identificado limitaciones presupuestales, la falta de articulación normativa entre rutas, dificultades institucionales y diferencias metodológicas sobre el alcance de las medidas. De ahí la importancia de fortalecer el seguimiento a las medidas de protección adoptadas, la coordinación institucional y los mecanismos de control y rendición de cuentas.

La impunidad constituye otro desafío para la respuesta institucional frente a las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos; debilita el efecto disuasivo de la acción estatal. Entre 2022 y 2025, ONU Derechos Humanos documentó 410 homicidios de personas defensoras. Por su parte, las cifras de la Fiscalía recogidas en el mismo informe muestran que solo 55 casos han llegado a sentencia (6,87 %) y que en cerca del 55 % aún no se identifica un presunto responsable (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2026, párr. 28)[8]. La Unidad Especial de Investigación enfrenta el reto de investigar patrones, identificar determinadores y judicializar las estructuras responsables, mientras que el Comité de Impulso a las Investigaciones debe contribuir al avance de estas investigaciones desde sus funciones de impulso y seguimiento. La ausencia de información pública, periódica y comparable impide valorar los resultados de la primera y la contribución del segundo.

En síntesis, la respuesta es el eslabón más frágil de la cadena de prevención: el SAT ha avanzado en tecnificar la advertencia y el seguimiento, pero los niveles de cumplimiento, la brecha entre la Nación y los territorios y las limitaciones de la CIPRAT muestran que las capacidades de coordinación, ejecución y territorialización no se han desarrollado con la misma intensidad.

[8] ACNUDH, Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia (2022-2025), marzo de 2026, párr. 28: de 410 homicidios documentados entre 2022 y 2025 se han alcanzado 55 sentencias (6,87 %) y en aproximadamente el 55 % de los casos aún no se identifica un presunto responsable.

3. La transformación del contexto de riesgo

Con la firma del Acuerdo Final se esperaba una reducción de la violencia asociada al conflicto armado con las Farc-EP y avanzar en la superación de los factores de persistencia del conflicto mediante su implementación integral, que incluyen el fortalecimiento de la presencia integral del Estado en los territorios. No obstante, durante la última década, el contexto de riesgo experimentó una transformación sustancial. La fragmentación y reconfiguración de las estructuras armadas, la expansión territorial del crimen organizado, la diversificación de las economías ilícitas y la disputa por corredores estratégicos modificaron las dinámicas territoriales y configuraron escenarios de riesgo complejos y persistentes; no se trata necesariamente de más violencia visible, sino de formas diferentes de control.

Esta transformación no ha sido uniforme: mientras en algunos territorios se multiplicaron las disputas, en otros se consolidaron controles hegemónicos y formas de gobernanza armada. El SAT identifica cuatro configuraciones territoriales: hegemonía, consolidación, disputa y coexistencia, que generan formas diferenciadas de control y afectación a la población civil. Los riesgos y las capacidades estatales requeridas no son iguales en escenarios de disputa y en territorios sometidos a control armado consolidado. En este sentido, el propósito de este apartado no es describir de manera exhaustiva la evolución del conflicto, sino identificar, a partir del escenario de 2016 y contrastarlo con el panorama de 2026, las transformaciones que han modificado los riesgos que las capacidades preventivas deben advertir y atender.

En este nuevo contexto, la prevención ha debido adaptarse a la transformación y complejización de los riesgos asociados al conflicto armado y a las economías ilícitas y a las distintas formas de criminalidad organizada. La existencia de más de un conflicto armado no es nueva en Colombia y su clasificación responde a los criterios del DIH. Lo que evolucionó tras 2016 es la fragmentación de los actores (con la desaparición de una estructura unificada, las Farc-EP), sus dinámicas de adaptación y dispersión, los cambios de motivación y las formas de gobernanza armada.

Estas dinámicas han configurado escenarios de riesgo más diversos y difíciles de anticipar y atender, los cuales afectan a comunidades étnicas y campesinas y restringen el ejercicio de la participación democrática. Ello exige fortalecer la capacidad de los mecanismos de prevención para comprender la recomposición de los grupos armados organizados y la diversificación de sus formas de control.

Uno de los fenómenos que mejor explica esta transformación es la fragmentación de las estructuras armadas, de la cual constituye una expresión reciente la ruptura, en 2024, del Estado Mayor Central (EMC), estructura de las disidencias de las extintas Farc-EP, entre las facciones de ‘Iván Mordisco’ (Nuevo EMC) y ‘Calarcá Córdoba’ (Estado Mayor de Bloques y Frentes, EMBF). La disputa por el control de corredores estratégicos y rentas ilegales ha dejado a las comunidades atrapadas en confrontaciones que afectan de manera especial a departamentos como Cauca, Valle del Cauca, Caquetá, Putumayo y Guaviare (Defensoría del Pueblo, 2025a)[9] y ha roto antiguos pactos de coexistencia. A diferencia del escenario de 2016, en el que las Farc-EP eran el actor armado predominante

[9] Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana 001-25, 21 de enero de 2025 (Defensoría del Pueblo, 2025a), sobre la disputa entre las facciones de "Iván Mordisco" y "Calarcá Córdoba" en Putumayo, Caquetá, Huila, Amazonas, Meta, Guaviare y Cauca (45 municipios y tres áreas no municipalizadas).

en amplias zonas del país, el panorama de 2026 presenta una mayor diversidad y fragmentación de estructuras armadas que en algunos territorios compiten por la hegemonía territorial.

La salida de las antiguas Farc-EP de los territorios en 2016 no estuvo acompañada de una presencia integral y sostenida del Estado, lo que facilitó que grupos armados organizados (GAO) y grupos de crimen organizado (GCO) ocuparan o disputaran el control de zonas estratégicas. Para 2026 se han consolidado en algunas regiones distintas formas de gobernanza criminal, de diferente intensidad y alcance, donde grupos como el autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) y el ELN no solo mantienen presencia armada, sino que también reemplazan funciones básicas del Estado.

Estos actores imponen manuales de conducta, carnetizan a comunidades y organizaciones humanitarias, controlan actividades económicas ilegales y algunas legales, y dirimen conflictos por linderos o asuntos familiares, que instauran un orden social sustentado en la coacción y el miedo. Estas prácticas no son nuevas, pero reaparecen en un contexto distinto, de mayor fragmentación de los actores.

La evolución de estas dinámicas evidencia diferencias entre las macrorregiones del país. A continuación, se presenta una fotografía del panorama general de la situación actual por macrorregión, de acuerdo con las agrupaciones geográficas del SAT, con información al 31 de julio de 2026 (Defensoría del Pueblo, 2026c) y para mostrar cómo cambió la configuración del riesgo frente a 2016 y qué implica para la prevención. (Defensoría del Pueblo, 2023a, 2023b, 2023c, 2024a, 2024b, 2024c, 2024d, 2024e, 2024f, 2024g, 2024h, 2024i, 2025a, 2025b, 2025c, 2025d, 2025e, 2025f, 2025g, 2025h, 2025i, 2025j, 2025k, 2025l, 2025m)[10].

En el Suroccidente (Valle del Cauca, Cauca y Nariño), el vacío dejado en 2016 estuvo seguido por la aparición, expansión y reconfiguración de diferentes estructuras armadas, algunas de las cuales evolucionaron de unidades dispersas hacia estructuras coordinadas como el Bloque Occidental Jacobo Arenas (BOCJA). En la actualidad, la macrorregión no presenta una configuración uniforme: en algunas zonas, esta estructura ha consolidado una fuerte capacidad de control, mientras que en otras coexiste o mantiene disputas por corredores estratégicos y control de economías ilícitas, principalmente con el ELN y la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB), aunque también intervienen otras estructuras, como el Frente 57. Esta región concentra el mayor número de agresiones contra liderazgos étnicos y autoridades de resguardos y consejos comunitarios, que en muchos casos defienden la autonomía de sus territorios frente a enclaves productivos asociados a la coca y la minería ilegal.

En el Nororiente (Santander, Norte de Santander y Magdalena Medio) confluyen escenarios diferenciados de disputa y control armado. En el Catatumbo, el ELN y el Frente 33 del EMBF, liderado por

[10] Alertas Tempranas regionales, entre otras. Suroccidente: 012-25 (Cali, 26 de agosto de 2025), 018-25 (Suárez, 30 de octubre de 2025), 008-25 (El Tambo y Patía), 005-24 (Jamundí) y 008-24 (Cumbitara y Los Andes), además de la 001-25 (21 de enero de 2025) sobre la fractura de las disidencias de las Farc. Nororiente: 017-25 (Tibú), 027-24 (Cúcuta, Los Patios, Puerto Santander y Villa del Rosario) y 016-25 (Rionegro, Santander). Noroccidente: 011-24 (Córdoba, 12 de abril de 2024), 009-24 (Bahía Solano, Juradó y Nuquí, 9 de abril de 2024) y 019-25 (Briceño). Caribe: 020-25 (Sierra Nevada de Santa Marta, 2 de diciembre de 2025), 010-25 (Dibulla, Riohacha y San Juan del Cesar), 009-25 (Chiriguaná) y 022-23 (Barranquilla, Soledad, Malambo, Galapa y Puerto Colombia, 5 de junio de 2023). Centro Andina: 004-24 (Bogotá D.C.) y 003-25 (Roncesvalles, Tolima). Suramazonía: 007-24 (18 de marzo de 2024), 023-24 (Cartagena del Chairá) y 001-25. Orinoquía: 014-25 (Arauca, 8 de octubre de 2025), 015-25 (Vichada), 011-23 (Arauca, 28 de marzo de 2023), 012-23 (Guaviare) y 018-24 (Mesetas y Uribe, 15 de julio de 2024). Todas de la Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas.

Calarcá Córdoba, sostienen una confrontación directa. El carácter estratégico de esta región como corredor multimodal hacia Venezuela —que combina vías terrestres y fluviales, con pasos formales e informales— facilita el narcotráfico y el contrabando. En el Magdalena Medio, particularmente en la Serranía de San Lucas, la extracción ilícita de minerales constituye otra fuente relevante de rentas y de disputas entre organizaciones armadas, en un contexto en el que también se advierte la expansión del EGC. En Cúcuta, el riesgo se ha complejizado con la convergencia entre grupos armados, estructuras criminales locales y organizaciones transnacionales como el Tren de Aragua.

La macrorregión Noroccidente (Antioquia, Córdoba y Chocó) presenta dinámicas heterogéneas de hegemonía, coexistencia y disputa armada, aunque en buena parte de su territorio se destaca la expansión y consolidación del EGC. En Córdoba, el SAT advierte esta dinámica en diversos territorios, incluidas zonas relevantes para las rutas con destino al Golfo de Morrosquillo. En Chocó, la situación sigue siendo crítica debido a los constantes paros armados promovidos por el ELN en el marco de su disputa con el EGC, que ha provocado confinamientos masivos y persistentes de comunidades étnicas. En áreas estratégicas para la minería, la alianza operativa entre el ELN y facciones disidentes busca contener el avance del EGC. En algunos territorios de esta macrorregión, la gobernanza armada ha fracturado el tejido social mediante la infiltración en las Juntas de Acción Comunal y el condicionamiento de la participación política a "avales de facto".

En el Caribe (Bolívar, Sucre, La Guajira, Magdalena, Atlántico, Cesar y el archipiélago de San Andrés y Providencia), la evolución del conflicto refleja la transformación de las dinámicas de control territorial y social, marcadas históricamente por la presencia paramilitar y, actualmente, por distintas formas de gobernanza armada ejercidas por el EGC, que en algunos territorios ha llegado a asumir funciones estatales (como la regulación de conflictos comunitarios) (Defensoría del Pueblo, 2025n)[11] y a financiar obras sociales, como ocurre en Sucre. Sin embargo, en la Sierra Nevada persiste la disputa entre el EGC y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), con impactos directos sobre el gobierno propio de los pueblos arhuaco, kogui, wiwa y kankuamo, al restringir su movilidad, incluso hacia sitios sagrados. En Barranquilla, grupos como "Los Costeños" imponen fronteras invisibles y controlan economías barriales mediante el microtráfico y el préstamo "gota a gota"; en Santa Marta, la información disponible apunta a la presencia y disputa entre las ACSN y el EGC (Defensoría del Pueblo, 2025m)[12].

La región Centro Andina (Bogotá D. C., Cundinamarca, Tolima, Caldas, Quindío y Risaralda) ha evolucionado hacia escenarios de "ambientes condicionados", donde estructuras como "La Cordillera", en el Eje Cafetero, han transformado sus tácticas para privilegiar el ocultamiento de su presencia y el control socioeconómico. En Tolima, la expansión del Bloque Central Isaías Pardo (EMC) busca recuperar corredores hacia el Pacífico, mientras que, en Bogotá, la criminalidad se ha fragmentado en disputas por microcorredores de movilidad, situación que se ha agravado por la incursión de actores transnacionales que instrumentalizan a poblaciones vulnerables, entre ellas personas migrantes y recicladoras.

[11] (Defensoría del Pueblo, 2025n): en zonas de dominio hegemónico, como Sucre, los Montes de María y el Dique bolivarense, el EGC busca legitimarse como fuerza armada y social, asume funciones propias del Estado, regula conflictos y financia proyectos y celebraciones.

[12] Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana 020-25, 2 de diciembre de 2025, que elevó a riesgo extremo el escenario de la Sierra Nevada de Santa Marta (21 municipios de La Guajira, Cesar y Magdalena) por la disputa entre las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada y el Ejército Gaitanista de Colombia.

La Suramazonía (Huila, Putumayo, Caquetá, Vaupés y Amazonas) pasó de la hegemonía histórica de las antiguas Farc a un escenario de fragmentación crítica tras la ruptura interna del EMC en 2024. Departamentos como Putumayo enfrentan actualmente confrontaciones entre el EMBF, el Nuevo EMC y los Comandos de la Frontera, en un contexto de incremento del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes; el control de los ríos Caquetá y Putumayo se disputa permanentemente para asegurar la movilidad de tropas y el tráfico transnacional hacia los países vecinos. El control territorial se expresa mediante estrictos manuales de conducta y esquemas de extorsión que gravan desde la producción agrícola hasta la denuncia de delitos ambientales, que afectan especialmente a quienes promueven la sustitución de cultivos y la defensa del territorio.

Finalmente, la Orinoquía (Arauca, Casanare, Guaviare, Guainía, Meta y Vichada) se ha consolidado como un corredor multimodal transfronterizo estratégico para el tráfico ilegal, donde los ríos Orinoco e Inírida facilitan la movilidad de estructuras que, tras romper las alianzas que mantenían hasta 2025, entraron en nuevas disputas por el control territorial. En Arauca, principal foco de violencia de la región, la confrontación entre el ELN y el Frente 10 (Mordisco) incorpora el uso de drones para labores de vigilancia y hostigamiento, con lo cual dejan a comunidades indígenas atrapadas en medio de las confrontaciones. La limitada presencia institucional ha permitido que estas estructuras impongan manuales de convivencia que condicionan el ejercicio de la representación social por parte de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal. De manera reciente, se advirtió la posible expansión de estos escenarios de confrontación, en particular, hacia el Casanare.

3.1. Configuraciones organizativas y formas de operación de la criminalidad organizada

Desde 2016, la criminalidad organizada se ha transformado hacia un modelo más fragmentado, flexible y articulado en red. A diferencia de las grandes organizaciones verticalmente integradas, los actores actuales no necesariamente controlan toda la cadena de una economía ilegal: se especializan en determinados eslabones, tercerizan servicios criminales y establecen relaciones de cooperación, subordinación o competencia con estructuras de alcance local, regional y transnacional (Tobo et al., 2026). Bajo la expresión “crimen organizado” coexisten organizaciones territoriales jerarquizadas, redes criminales flexibles, actores especializados, estructuras que tercerizan servicios y actores legales, estatales o extranjeros que facilitan algunas operaciones; solo algunas combinan la participación en mercados ilícitos con control territorial y regulación social. Esta configuración ha favorecido la diversificación de rentas —narcotráfico, minería ilegal, extorsión, contrabando, préstamos ilegales y aprovechamiento de economías legales— y la combinación de mecanismos violentos y no violentos de regulación social.

Esta transformación se observa en ciudades como Cúcuta, Quibdó y Bogotá, donde la convergencia entre estructuras locales y redes transnacionales ha sofisticado las economías criminales al vincular el microtráfico y la extorsión barrial con el lavado de activos en economías informales. La instrumentalización de personas migrantes y recicladoras constituye un riesgo de coacción y explotación. La gobernanza criminal urbana impone “fronteras invisibles” que condicionan la movilidad y limitan el ejercicio del liderazgo comunitario. En Barranquilla, grupos como “Los Costeños” operan de manera tercerizada para controlar las economías barriales mediante el préstamo “gota a gota”. La

violencia en estos contextos suele ser selectiva y estratégica. Las organizaciones criminales limitan la movilidad y el liderazgo comunitario y exponen a agresiones a quienes denuncian o resisten la imposición de las referidas prácticas.

Frente a este escenario, el sistema de prevención ha debido adaptar sus herramientas para identificar riesgos asociados a formas de control que abarcan desde la seguridad barrial hasta el comercio de productos básicos. Se observa un riesgo particular para quienes denuncian la cooptación de espacios públicos o los vínculos entre economías ilegales y autoridades locales. Además, en territorios donde el control criminal alcanza niveles hegemónicos, los homicidios pueden disminuir sin que ello represente una mejora de las condiciones de seguridad: esa reducción puede reflejar un sometimiento de la población sustentado en la amenaza permanente y en formas de violencia menos visibles. Por ello, el homicidio resulta insuficiente como indicador único y deben considerarse también otros, como los confinamientos, que se mantienen elevados (99 eventos y 128 825 personas afectadas en 2025) (Defensoría del Pueblo, 2026c).

3.2. Diversificación de rentas, control territorial y riesgos asociados

Las fuentes de financiación de los grupos armados y las redes criminales se han diversificado. Esta diversificación, que no es un fenómeno nuevo, se ha intensificado y se vio impulsada en algunas regiones por la crisis de la economía de la coca. Entre las fuentes de financiación se encuentran la participación en distintas economías ilícitas (cultivos de uso ilícito —261 000 hectáreas de coca en 2024 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Ministerio de Justicia y del Derecho, 2026)—, minería ilegal de oro, contrabando, explotación ilícita de recursos naturales, en regiones como el Catatumbo y el Magdalena Medio), la captación de recursos mediante extorsión y la inserción de recursos ilegales en economías legales.

Esta diversificación produce riesgos específicos para múltiples actores: las comunidades y sus liderazgos, para quienes promueven la sustitución de cultivos o interfieren con el control de la economía de la coca, para autoridades étnicas, comunidades y liderazgos ambientales que se oponen a la minería ilegal, la deforestación o la apropiación de recursos naturales y para comerciantes, transportadores, productores y liderazgos comunitarios que denuncian o resisten la extorsión.

En la Amazonía y el Magdalena Medio, la contaminación por mercurio derivada de la minería tecnificada se reconoce como una amenaza directa para el ejercicio de los derechos fundamentales (Procuraduría General de la Nación, 2024). Estas actividades económicas no solo financian el accionar de los grupos armados, sino que también son utilizadas por estos como mecanismos de control social, mediante el cobro de gravámenes sobre la producción agrícola y la actividad comercial, entre otros mecanismos.

Estas rentas se relacionan con formas de control territorial de distinta intensidad. El control territorial no implica necesariamente gobernanza armada: un grupo puede tener control militar y asegurar territorios sin intervenir de manera sistemática en la vida de las comunidades, mientras que la gobernanza armada supone un ejercicio más profundo y relativamente estable de autoridad sobre la población, mediante la regulación de ámbitos sociales, económicos, políticos o institucionales.

El poder de los grupos armados adopta formas e intensidades diferentes: puede concentrarse en el control estratégico del espacio, extenderse a la regulación de economías legales e ilegales, incorporar normas de comportamiento, restricciones a la movilidad, sanciones y resolución de conflictos o incluir la interferencia en organizaciones sociales, autoridades comunitarias, procesos electorales e instituciones públicas. Estas modalidades varían según la organización, sus objetivos y capacidades, las economías territoriales, la fortaleza de las comunidades, la presencia de actores rivales y el contexto urbano o rural. Incluso una misma organización puede limitarse a controlar corredores y rentas en unos territorios y ejercer formas más profundas de regulación en otros.

Comprender estas diferencias permite diseñar estrategias territoriales diferenciadas para recuperar la confianza y la gobernanza institucional, y exige un mejor conocimiento de las organizaciones y sus dinámicas. Así, por ejemplo, la Alerta Temprana Electoral 013-25 advirtió que, en el Bajo Putumayo, los Comandos de la Frontera se han arrogado funciones estatales en obras de infraestructura, que en Sucre el EGC regula conflictos y financia proyectos y que en el Naya, Buenos Aires, López de Micay y Buenaventura se imponen "impuestos" desde la figura de vacunas para obras sociales (Defensoría del Pueblo, 2025n)[13].

El ejercicio de estas formas de control también se apoya en mecanismos de vigilancia y coacción con el uso de drones con explosivos para labores de vigilancia y hostigamiento (es el caso de la Orinoquía), minas antipersonales y retenes ilegales que restringen severamente la movilidad y limitan el ejercicio de la representación social. En territorios étnicos, esta gobernanza armada fractura el tejido social mediante la infiltración de los procesos organizativos y el constreñimiento de las autoridades tradicionales.

En los territorios examinados, las carencias institucionales y las limitaciones de alternativas económicas legales deben analizarse junto con las formas de control, coacción e instrumentalización ejercidas por los grupos armados. Estos factores pueden aumentar la exposición de las comunidades a economías ilícitas, pero su incidencia varía según el contexto (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Ministerio de Justicia y del Derecho, 2026)[14]. La respuesta preventiva requiere fortalecer bienes y servicios públicos y alternativas económicas legales sostenibles; por eso mismo, la implementación de programas como el PNIS y los PDET puede contribuir a ese propósito junto con las demás medidas pertinentes para cada territorio.

En consecuencia, el desafío para la prevención consiste en atender las condiciones que aumentan la exposición de las comunidades a las economías ilícitas y en identificar y enfrentar las formas menos visibles de violencia asociadas a la gobernanza armada, que erosionan progresivamente la autonomía comunitaria y aumentan el riesgo de exterminio físico y cultural de los pueblos étnicos.

[13] Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana Electoral 013-25, 7 de octubre de 2025 (Defensoría del Pueblo, 2025n).

[14] Por ejemplo, mediante el cultivo de coca, que alcanzó 261 000 hectáreas en 2024. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Ministerio de Justicia y del Derecho, Colombia. Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2024, junio de 2026.

4. Impactos humanitarios

Los impactos humanitarios examinados demuestran la persistencia de graves afectaciones en el periodo posterior a la firma del Acuerdo Final. La confrontación armada convive con formas de control social y territorial mediante las cuales distintos grupos armados buscan regular la vida cotidiana y restringir derechos. La reconfiguración de actores y disputas descrita en el apartado anterior permite contextualizar estas afectaciones, para evitar simplificar su evolución a una única causa.

Como ya se dijo anteriormente, la violencia letal contra líderes sociales y personas defensoras sigue siendo una de las expresiones más graves de esta crisis. Entre enero de 2016 y junio de 2026, la Defensoría del Pueblo registró 1743 homicidios de personas defensoras de derechos humanos: 133 en 2016, 126 en 2017, 178 en 2018, 134 en 2019, 182 en 2020, 145 en 2021, 215 en 2022, 191 en 2023, 184 en 2024, 177 en 2025 y 78 entre enero y junio de 2026. (Defensoría del Pueblo, s. f.c). El mayor número de casos se presentó en 2022, en coincidencia con el ciclo electoral nacional y aunque desde entonces la cifra ha descendido levemente, los homicidios se han mantenido en niveles altos y sin reducciones significativas. Entre enero de 2022 y el 31 de julio de 2026 se registraron 857 víctimas, de las cuales el 13 % son mujeres.

El perfil de las víctimas evidencia una focalización sistemática. El 79 % de los homicidios corresponde a cinco tipos de liderazgo: comunal, indígena, comunitario, campesino y afrodescendiente. Solo entre enero y julio de 2026 se registraron 90 víctimas, 19 de ellas mujeres. Esta violencia busca eliminar los contrapesos sociales que limitan el control territorial y las economías ilícitas promovidas por los grupos armados.

La distribución territorial también refleja una alta concentración del riesgo. Cifras muy recientes así lo demuestran. En 2026, el 87 % de los homicidios se registró en trece departamentos. A 31 de julio, el Cauca encabeza las cifras con 21 casos, seguido por Antioquia (11), Valle del Cauca (9), Norte de Santander (8) y Arauca (6). Se trata de territorios estratégicos para la disputa de corredores vinculados al narcotráfico y la minería ilegal.

El reclutamiento forzado de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) constituye otra de las principales expresiones de la crisis humanitaria. Durante 2025 se registraron 419 casos (Defensoría del Pueblo, 2026a, s. f.-a) y 51 casos con corte a junio de 2026. Las estrategias de captación aprovechan condiciones de pobreza, desescolarización y ausencia institucional, las cuales se basan tanto en promesas económicas como en el uso de redes sociales y engaños afectivos. El Cauca concentra nuevamente el mayor número de casos, con 182 víctimas, muy por encima de Antioquia (33) y Norte de Santander (26).

La pertenencia étnica constituye un factor determinante de vulnerabilidad. En 2025, el 50 % de las víctimas de reclutamiento correspondió a población indígena, el 6 % a población afrocolombiana y el 44 % a personas sin pertenencia a un grupo étnico. Desde una perspectiva de género, el 57 % de las víctimas corresponde a niños y adolescentes, mientras que el 43 % corresponde a niñas y adolescentes, quienes enfrentan riesgos diferenciados relacionados con la servidumbre, el control reproductivo y la explotación sexual en contextos de conflicto.

El desplazamiento forzado masivo alcanzó niveles críticos durante 2025. Ese año se registraron 133 eventos que afectaron a 107 924 personas. Aunque el número de eventos fue inferior al de

2022 y 2023 (144 y 154) y superior al de 2024 (105), la magnitud de la población afectada aumentó significativamente como consecuencia de crisis regionales de gran escala. En perspectiva decenal, el número de víctimas de desplazamiento muestra una reducción sostenida desde 2012, con un aumento reciente asociado a eventos masivos. Entre enero y julio de 2026 se registraron otros 99 eventos, con 17 892 personas afectadas. (Defensoría del Pueblo, s. f.b).

La crisis más severa se concentró en la subregión del Catatumbo, donde 73 300 personas desplazadas representaron el 68 % del total nacional registrado en 2025. El desplazamiento continúa siendo utilizado por los grupos armados como un mecanismo para facilitar el despojo territorial y consolidar el control sobre economías ilícitas. En muchos casos, las familias abandonan sus territorios no solo para proteger su vida frente a las confrontaciones armadas, sino también para evitar el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de estructuras disidentes y del ELN.

El confinamiento se consolidó como una de las crisis humanitarias más graves y menos visibles. En 2025 se registraron 99 eventos que restringieron la movilidad de 128 825 personas, después del pico de 215 eventos de 2023 (132 en 2022 y 75 en 2024); entre enero y julio de 2026 se registraron 51 eventos que afectaron a 72 827 personas (Defensoría del Pueblo, s. f.b). Su reconocimiento normativo es reciente (Decreto 1084 de 2015; Decreto 525 de 2025; Resolución 171 de 2016)[15] y persisten falencias en su registro y atención, lo que genera subregistro. Mediante paros armados, retenes ilegales y otras formas de control territorial, los grupos armados generan desabastecimiento de alimentos, medicamentos y bienes esenciales.

La persistencia de la violencia también se expresa en las masacres, utilizadas como mecanismos de intimidación colectiva y castigo ejemplarizante. Entre 2022 y 2025 se registraron entre 76 y 94 masacres anuales. En 2025 se documentaron 78 masacres con 247 víctimas, principalmente en Norte de Santander, Valle del Cauca y Antioquia. La situación resulta especialmente preocupante en 2026; solo entre enero y julio se registraron 77 masacres con 300 víctimas, que superan el número de víctimas de todo 2025 (Defensoría del Pueblo, 2026c).

La población firmante del Acuerdo Final enfrenta riesgos diferenciados derivados de la expansión de estructuras armadas en las zonas de reincorporación. Entre 2022 y julio de 2026 se reportaron 175 casos de homicidio contra población firmante del Acuerdo Final (50 en 2022, 50 en 2023, 31 en 2024, 39 en 2025 y 5 en 2026) (Defensoría del Pueblo, 2026c). La estigmatización, las agresiones contra los proyectos productivos y la presión para instrumentalizar el conocimiento territorial de esta población continúan afectando su proceso de reincorporación y permanencia en la vida civil. La gravedad de las afectaciones en contra de esta población reviste tal magnitud que, en Sentencia SU-020 de 2022, la Corte Constitucional declaró un Estado de Cosas Inconstitucional por la vulneración masiva, persistente y estructural de los derechos a la vida, integridad personal y seguridad de las personas firmantes del Acuerdo Final, sus familias y miembros del partido Comunes.

De otra parte, el secuestro y la extorsión se consolidaron como dos de las principales fuentes

[15] Unidad para las Víctimas, Resolución 171 de 2016, que reconoció el confinamiento como hecho victimizante a partir del 24 de febrero de 2016 y Decreto 525 de 2025 (14 de mayo de 2025), que adiciona un capítulo al Decreto 1084 de 2015 y establece el marco de atención humanitaria a las víctimas de confinamiento.

de financiación de las organizaciones armadas. En 2025, los casos de secuestro aumentaron un 124 % frente a 2024 y prácticamente triplicaron los registros observados en 2022 (Defensoría del Pueblo, 2026c). De los 701 casos registrados ese año, 497 correspondieron a secuestros extorsivos, con afectaciones principalmente sobre comerciantes, campesinos y contratistas en territorios bajo gobernanza armada.

La extorsión alcanzó su punto más alto en 2024 y permaneció en niveles elevados durante 2025, con un incremento del 37 % frente a los registros de 2022 (año base de la comparación). Más que un delito aislado, constituye un mecanismo de tributación ilegal que proporciona liquidez permanente a grupos como el EGC para financiar su expansión territorial y controlar la actividad económica local. El temor a represalias explica, además, el importante subregistro que caracteriza este fenómeno en territorios bajo control hegemónico.

Finalmente, el riesgo se ha sofisticado mediante nuevas modalidades de agresión. El uso de drones con explosivos para labores de vigilancia y hostigamiento, particularmente en Arauca y el Nororiente, evidencia la incorporación de nuevas capacidades tecnológicas por parte de los grupos armados. A ello se suma la violencia ejercida en entornos digitales, donde el acoso coordinado, la desinformación y las campañas de desprestigio buscan aislar a líderes sociales y personas defensoras, para debilitar su legitimidad y reducir su capacidad de incidencia.



5. Conclusiones

En la última década, el Estado fortaleció de manera significativa sus capacidades normativas, institucionales y técnicas para identificar, advertir y monitorear los riesgos que afectan la participación y el liderazgo social, en particular mediante la consolidación del SAT, pero esas capacidades no se han traducido con igual intensidad en coordinación, ejecución y territorialización de la respuesta.

A diez años del Acuerdo Final, los avances no pueden medirse solo por la creación de mecanismos o instancias: la capacidad de advertencia es un activo estratégico que debe consolidarse y preservarse, y su valor depende de que las alertas se traduzcan en decisiones oportunas, articuladas y territorialmente pertinentes. Reducir de manera sostenible los escenarios de riesgo dependerá, además, de intervenir sobre los factores de persistencia de la violencia, debilitar las economías ilícitas y recuperar la gobernanza territorial para las instituciones democráticas y las comunidades. Las conclusiones se presentan por temas para facilitar su relación con las recomendaciones.

5.1. Sobre el fortalecimiento de las capacidades estatales para la participación democrática

Durante la última década, el Estado colombiano construyó una arquitectura normativa e institucional para proteger el ejercicio de la participación política y social, sustentada en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Este proceso permitió avanzar, en el plano normativo y de diseño, de un enfoque centrado principalmente en la seguridad física hacia una perspectiva de seguridad humana. Instrumentos como el CONPES 4063 de 2021 y la Directiva Presidencial 07 de 2023 formalizaron el respaldo y el reconocimiento de la labor de defensa de los derechos humanos como un componente esencial de la democracia.

Entre los avances se destacan la creación de las instancias del SISEP, su reciente reactivación y la adopción de la Política Pública y Criminal de Desmantelamiento, así como el fortalecimiento de espacios de interlocución con las organizaciones sociales. No obstante, persisten dificultades para garantizar el funcionamiento sostenido y la articulación de estas instancias, así como para evaluar los resultados de las medidas adoptadas. A ello se suman las debilidades de articulación entre el ámbito nacional y territorial y las limitaciones técnicas, administrativas y financieras de las entidades territoriales, en particular de categoría 5 y 6, para asumir sus responsabilidades en materia de prevención y protección. La consolidación de estos avances requiere fortalecer las capacidades institucionales y territoriales para traducirlos en garantías efectivas para el ejercicio de la participación política y social.

5.2. Sobre avances y restricciones para el ejercicio de la participación política y electoral

Un avance relevante de esta década ha sido la ampliación de las oportunidades de participación política y electoral de poblaciones históricamente excluidas, particularmente mediante la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP). Sin embargo, el ejercicio de estos derechos continúa enfrentando importantes restricciones en los territorios afectados por el conflicto armado. Las amenazas y agresiones contra los liderazgos sociales y políticos, el constreñimiento electoral y la interferencia de los grupos armados en las candidaturas, campañas y organizaciones comunitarias limitan la autonomía de las comunidades y el ejercicio de la participación democrática.

Estas restricciones se suman a las barreras económicas y de cuidado que afectan especialmente la participación política de las mujeres, así como a la violencia sexual y correctiva ejercida por grupos armados como mecanismo de dominación. La ampliación de las oportunidades de participación y representación política contrasta, así, con la persistencia de condiciones de inseguridad y restricciones a la autonomía de las organizaciones sociales, la libertad de elección de las comunidades y el ejercicio efectivo de los derechos políticos de las poblaciones históricamente excluidas.

5.3. Sobre la consolidación del SAT como instrumento técnico de prevención

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) se ha consolidado como uno de los principales instrumentos técnicos para la implementación de las garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final de Paz. Su metodología permite analizar de manera conjunta las amenazas, las vulnerabilidades territoriales y las capacidades sociales e institucionales. Esto ha hecho posible emitir alertas no solo frente a riesgos inminentes, sino también sobre situaciones estructurales y factores que pueden producir violencia en el mediano y largo plazo.

La puesta en funcionamiento de SISAT 2.0 fortaleció el monitoreo de la respuesta estatal y la interoperabilidad de la información entre las entidades que integran el SPARR. El SAT también ha avanzado en su sostenibilidad presupuestal; redujo su dependencia de la cooperación internacional e integró a sus analistas regionales a la planta de la Defensoría del Pueblo. Adicionalmente, adoptó el IRE como mecanismo para valorar la implementación de las recomendaciones de sus documentos de advertencia.

El fortalecimiento de la capacidad de advertencia y seguimiento constituye un avance fundamental para la prevención de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, su efectividad depende de que las autoridades competentes traduzcan las recomendaciones del SAT en medidas oportunas, articuladas y territorialmente pertinentes, capaces de prevenir la materialización de los riesgos identificados. A ello se suma la necesidad de complementar el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones con mecanismos que permitan valorar los resultados de las medidas adoptadas en la evolución de los riesgos advertidos.

5.4. Acerca de la necesidad de adaptar las capacidades y respuesta institucionales a la transformación de los riesgos asociados al conflicto armado y la criminalidad organizada

Los riesgos asociados al conflicto armado y a la criminalidad organizada se han transformado. En muchos territorios, la confrontación abierta convive con formas de gobernanza criminal mediante las cuales, los grupos armados sustituyen funciones básicas del Estado como la provisión de seguridad y la administración de justicia, y regulan la vida cotidiana a través de manuales de conducta, restricciones y sanciones. El riesgo actual combina control territorial, economías ilegales, cooptación institucional y debilitamiento de la autonomía de las comunidades.

La fragmentación de las estructuras armadas multiplicó las disputas por corredores estratégicos y expuso a las comunidades a confrontaciones entre actores con alianzas cambiantes. A esto se suma la creciente diversificación de sus fuentes de financiación, el uso de nuevas tecnologías, como drones con explosivos, y el aumento de las agresiones en entornos digitales que han surgido o adquirido una relevancia que no tenían hace una década.

En los territorios bajo control hegemónico de un actor armado, la reducción de homicidios no necesariamente significa una disminución del riesgo. La población puede permanecer sometida a formas de violencia menos visibles, sostenidas mediante el miedo, las amenazas, los confinamientos u otras restricciones a la movilidad, la imposición de normas de conducta y otras formas de coacción. Por ello, la valoración del riesgo debe incorporar estas manifestaciones de control social y territorial, que no se reflejan necesariamente en los registros de violencia letal. Estas diferencias territoriales ponen de manifiesto las limitaciones de las respuestas uniformes y la necesidad de adaptar las estrategias de prevención y protección a las distintas configuraciones del riesgo, las formas de control armado y sus efectos sobre los derechos y la autonomía de las comunidades.

5.5. Sobre el desafío en la efectividad y oportunidad de la respuesta estatal

Uno de los principales desafíos para la prevención efectiva es la brecha entre la advertencia técnica y la acción material del Estado, reflejada en un IRE agregado de 57,14 %. Este indicador muestra que las entidades cumplen de manera apenas parcial las recomendaciones, con menores niveles de cumplimiento en prevención y protección que en disuasión; sin embargo, no permite establecer por sí solo el impacto de las medidas en la reducción del riesgo. Entre los factores que contribuyen a esta brecha se encuentran las dificultades de articulación interinstitucional, las debilidades de la CIPRAT para coordinar la respuesta, adoptar decisiones y verificar el cumplimiento de los compromisos y las insuficientes capacidades técnicas, administrativas y financieras de numerosas entidades territoriales para implementar las medidas de prevención y protección.

5.6. Acerca de las limitaciones del modelo de protección individual y colectiva

El modelo de protección continúa enfrentando limitaciones de pertinencia, oportunidad y cobertura. Las medidas individuales suelen concentrarse en dispositivos materiales estandarizados, que no siempre resultan adecuados para las condiciones territoriales, especialmente en contextos rurales y fluviales. A ello se suman las demoras en la evaluación y reevaluación del riesgo y las dificultades para adaptar oportunamente las medidas a la evolución de las amenazas.

Las transformaciones del conflicto armado y las formas de control social y territorial ejercidas por los grupos armados ponen de presente la necesidad de avanzar hacia un modelo de protección más integral, que no se limite a la seguridad individual, sino que responda también a los riesgos que afectan a las organizaciones sociales, las comunidades y los pueblos étnicos, así como a las condiciones para el ejercicio del liderazgo y la defensa de los derechos humanos.

En esta dirección, durante la última década se registraron avances normativos e institucionales en materia de protección colectiva, particularmente con la creación de la Ruta de Protección Colectiva (Decreto 2078 de 2017) y del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2018). Sin embargo, persisten dificultades de articulación entre ambos instrumentos en cuanto a sus competencias, procedimientos de activación y población destinataria, así como una brecha entre la aprobación de las medidas colectivas y su implementación efectiva en los territorios.

A ello se suma la necesidad de avanzar en el cumplimiento del compromiso del Acuerdo Final de fortalecer los sistemas propios de protección de los pueblos y comunidades étnicas, respetando su autonomía y sus formas de organización. El desafío es consolidar una protección colectiva que articule las medidas institucionales con los mecanismos comunitarios y propios de protección y garantice su implementación efectiva.

5.7. Sobre las brechas en la consolidación de la prevención como política pública

La prevención aún no se ha consolidado como una política pública permanente y articulada. Pese a la existencia de numerosos instrumentos e instancias, persisten la dispersión normativa, la superposición de competencias y la ausencia de una estrategia integral que oriente la acción preventiva del Estado. Estas dificultades limitan la capacidad de pasar de respuestas puntuales frente a las alertas y situaciones de riesgo a intervenciones sostenidas que permitan anticipar y reducir las amenazas.

Una de las principales debilidades es la insuficiente articulación entre los escenarios de riesgo y las recomendaciones de las alertas tempranas y los instrumentos territoriales de prevención, contingencia y planeación pública. Su incorporación en estos instrumentos, con responsabilidades, recursos y mecanismos de seguimiento definidos, resulta fundamental para que la prevención no dependa únicamente de la reacción institucional frente a situaciones críticas.

Finalmente, la prevención requiere actuar sobre los factores que favorecen la persistencia de la violencia y el control territorial de los grupos armados. Ello exige articular las acciones preventivas con la implementación de los instrumentos derivados del Acuerdo Final, particularmente los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), así como con las políticas de fortalecimiento institucional y acceso a la justicia. Sin intervenciones sostenidas sobre estas condiciones, las capacidades de advertencia y respuesta resultan insuficientes para reducir de manera duradera los riesgos que enfrentan las comunidades y quienes ejercen el liderazgo social.

6. Recomendaciones

Al Ministerio del Interior, en coordinación con las demás entidades competentes: culminar el proceso de articulación y racionalización de los instrumentos e instancias de prevención y protección, para eliminar duplicidades, delimitar competencias y establecer mecanismos claros de coordinación, decisión y seguimiento, así como responsabilidades y recursos para la implementación de los compromisos adoptados, con la correspondiente planeación presupuestal sectorial, en cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional (Auto 894 de 2022 y Sentencia SU-546 de 2023).

Al Ministerio del Interior, como secretaría técnica de la CIPRAT, y a las entidades que la integran: transformar la CIPRAT en una instancia efectiva de coordinación y construcción de respuestas integrales frente a los riesgos advertidos por el SAT y superar su funcionamiento centrado en el intercambio de información y el reporte de acciones. Para ello, reglamentar procedimientos diferenciados para los riesgos inminentes y estructurales, garantizar la adopción de planes de respuesta con medidas concretas y responsabilidades claramente distribuidas entre las entidades nacionales y territoriales, y establecer mecanismos efectivos de seguimiento y verificación de su cumplimiento, en atención a las órdenes de la Corte Constitucional (Autos 1929 de 2024 y 1418 de 2025).

Al Ministerio del Interior en coordinación con las entidades competentes: diseñar e implementar indicadores de resultado y desarrollar mecanismos de evaluación que permitan valorar en qué medida la respuesta estatal contribuye a reducir la exposición al riesgo y delimitar la diferencia entre resultado e impacto, para identificar la información pública disponible y definir unidades de medida y líneas de base, para superar el seguimiento centrado en indicadores administrativos de gestión y producto. Asimismo, convertir el seguimiento en una función directiva de la respuesta estatal, que distinga entre la implementación de las medidas, los cambios en las situaciones de riesgo y el cumplimiento de los compromisos interinstitucionales y permita adoptar oportunamente los ajustes necesarios.

Al Ministerio del Interior en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda: superar el enfoque urbano y centralista de la respuesta. Se recomienda realizar un diagnóstico fiscal y de competencias que permita definir, según sus resultados, mecanismos de cofinanciación y de asistencia técnica para fortalecer la capacidad de los municipios de categorías 5 y 6 de actuar como primeros respondientes, de modo que las responsabilidades territoriales estén acompañadas de recursos y apoyo nacional, especialmente en las regiones más afectadas por el control territorial de los grupos armados.

A la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio del Interior: fortalecer la capacidad de evaluación del riesgo y acompañamiento en territorios rurales y zonas con dificultades de acceso, incluidas aquellas que requieren transporte fluvial, para garantizar que los estudios consideren información actualizada y métodos adecuados a cada contexto y evitar que las evaluaciones de riesgo se realicen exclusivamente de manera remota o telefónica. Evaluar la viabilidad de equipos móviles de respuesta rápida, con autonomía técnica y logística en terreno, u otras modalidades de presencia territorial permanente que permitan una respuesta oportuna.

Al Ministerio del Interior y a la UNP, con la participación de las comunidades y organizaciones destinatarias: armonizar los Decretos 2078 de 2017 y 660 de 2018 en cuanto a rutas, competencias, procedimientos de activación y población destinataria que garanticen la no regresividad de los estándares de participación comunitaria. El portafolio de medidas debe fortalecer el tejido organizativo y la autonomía de las comunidades, para evitar que las intervenciones se reduzcan a talleres de bajo impacto o a la oferta institucional ya existente.

A la UNP y al Ministerio del Interior: convertir los enfoques diferencial e interseccional en un estándar operativo exigible para la valoración del riesgo y el diseño de las medidas de protección, mediante protocolos especializados. En ese sentido, es necesario asegurar que la identificación de violencia sexual, barreras lingüísticas y culturales y de riesgos digitales se traduzcan en medidas pertinentes y concertadas con las personas y colectivos destinatarios. Igualmente, asegurar la articulación de estas acciones con el Programa de garantías para mujeres lideresas y defensoras y con los demás instrumentos aplicables. En el caso de los pueblos y comunidades étnicas, las medidas deben responder a sus realidades territoriales, culturales y organizativas, mediante respuestas pertinentes y concertadas que incluyan el fortalecimiento de sus mecanismos propios de protección.

A la Fiscalía General de la Nación: publicar de forma periódica y comparable la información sobre los casos priorizados por el Comité de Impulso a las Investigaciones y sus resultados en materia de esclarecimiento y judicialización, así como fortalecer la investigación de patrones y determinadores en la Unidad Especial de Investigación.

Referencias

Acto Legislativo 02 de 2021. Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030. (2021, 25 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 51 777.

Auto 004 de 2009. (2009, 26 de enero). Corte Constitucional de Colombia.

Auto 005 de 2009. (2009, 26 de enero). Corte Constitucional de Colombia.

Auto 008 de 2009. (2009, 26 de enero). Corte Constitucional de Colombia.

Auto 266 de 2009. (2009, 1 de septiembre). Corte Constitucional de Colombia.

Auto 373 de 2016. (2016, 23 de agosto). Corte Constitucional de Colombia.

Auto 331 de 2019. (2019, 20 de junio). Corte Constitucional de Colombia.

Auto 894 de 2022. (2022, 30 de junio). Corte Constitucional de Colombia.

Auto 1929 de 2024. (2024, 25 de noviembre). Corte Constitucional de Colombia.

Auto 1417 de 2025. (2025, 9 de septiembre). Corte Constitucional de Colombia.

Auto 1418 de 2025. (2025, 10 de septiembre). Corte Constitucional de Colombia.

Auto 002 de 2026. (2026, 16 de enero). Corte Constitucional de Colombia.

Auto 324 de 2026. (2026, 16 de marzo). Corte Constitucional de Colombia.

Decreto 1066 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. (2015, 26 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 49 523.

Decreto 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. (2015, 26 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 49523.

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.

Decreto 2124 de 2017. Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (2017, 18 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50.451.

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.

Decreto 665 de 2024. Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales. (2024, 24 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 52 766.

Decreto 525 de 2025. Por el cual se adopta el marco técnico para la atención humanitaria de emergencia en situaciones de confinamiento de comunidades. (2025, 14 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 118.

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. https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2026/08/decreto-no.-1028-del-5-de-agosto-de-2026-1.pdf

Decreto 1028 de 2026. Por el cual se adopta la Política Pública Integral de Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social. (2026, 5 de agosto). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 562.

Decreto Ley 154 de 2017. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. (2017, 3 de febrero). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 136.

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.

Decreto Ley 898 de 2017. Por el cual se crea la Unidad Especial de Investigación en la Fiscalía General de la Nación. (2017, 29 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 248.

Defensoría del Pueblo (s. f.-a). Botón de registro y reporte de casos de reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes.

Defensoría del Pueblo (s. f.-b). Serie histórica mensual de homicidios de personas defensoras de derechos humanos, enero de 2016 a junio de 2026.

Defensoría del Pueblo (2022, 17 de febrero). Alerta Temprana Electoral 004-22.

Defensoría del Pueblo (2023a, 28 de marzo). Alerta Temprana 011-23.

Defensoría del Pueblo (2023b). Alerta Temprana 012-23.

Defensoría del Pueblo (2023c, 5 de junio). Alerta Temprana 022-23.

Defensoría del Pueblo (2023d, 23 de agosto). Alerta Temprana Electoral 030-23.

Defensoría del Pueblo (2023e, 19 de mayo). Alerta Temprana Nacional 019-23.

Defensoría del Pueblo (2024a). Alerta Temprana 004-24.

Defensoría del Pueblo (2024b). Alerta Temprana 005-24.

Defensoría del Pueblo (2024c, 18 de marzo). Alerta Temprana 007-24.

Defensoría del Pueblo (2024d). Alerta Temprana 008-24.

Defensoría del Pueblo (2024e, 9 de abril). Alerta Temprana 009-24.

Defensoría del Pueblo (2024f, 12 de abril). Alerta Temprana 011-24.

Defensoría del Pueblo (2024g, 15 de julio). Alerta Temprana 018-24.

Defensoría del Pueblo (2024h). Alerta Temprana 023-24.

Defensoría del Pueblo (2024i). Alerta Temprana 027-24.

Defensoría del Pueblo (2025a, 21 de enero). Alerta Temprana 001-25.

Defensoría del Pueblo (2025b). Alerta Temprana 003-25.

Defensoría del Pueblo (2025c, 17 de junio). Alerta Temprana 008-25.

Defensoría del Pueblo (2025d). Alerta Temprana 009-25.

Defensoría del Pueblo (2025e). Alerta Temprana 010-25.

Defensoría del Pueblo (2025f, 26 de agosto). Alerta Temprana 012-25.

Defensoría del Pueblo (2025g, 8 de octubre). Alerta Temprana 014-25.

Defensoría del Pueblo (2025h). Alerta Temprana 015-25.

Defensoría del Pueblo (2025i). Alerta Temprana 016-25.

Defensoría del Pueblo (2025j). Alerta Temprana 017-25.

Defensoría del Pueblo (2025k, 30 de octubre). Alerta Temprana 018-25.

Defensoría del Pueblo (2025l). Alerta Temprana 019-25.

Defensoría del Pueblo (2025m, 2 de diciembre). Alerta Temprana 020-25.

Defensoría del Pueblo (2025n, 7 de octubre). Alerta Temprana Electoral 013-25.

Defensoría del Pueblo (2026a, 26 de junio). Defensoría del Pueblo registra 51 casos de reclutamiento forzado de NNA en 2026. https://www.defensoria.gov.co/w/51-casos-de-reclutamiento-forzado-de-nna-en-2026

Defensoría del Pueblo (2026b). Dinámicas de movilidad humana forzada en Colombia: Boletín mensual, julio de 2026.

Defensoría del Pueblo (2026c, septiembre). Panorama nacional del conflicto armado y el crimen organizado en Colombia. [Información con corte al 31 de julio de 2026].

Directiva Presidencial 07 de 2023. Respaldo a la labor de defensa de los derechos humanos y las libertades democráticas en Colombia. (2023, 13 de diciembre). Presidencia de la República, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Documento CONPES 4063. Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social. (2021). Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación.

El Tiempo (2026, 25 de julio). Unidad Nacional de Protección deja un déficit presupuestal de más de 2,4 billones: así aumentó la compra de camionetas. https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/unidad-nacional-de-proteccion-deja-un-deficit-presupuestal-de-mas-de-2-4-billones-asi-aumento-la-compra-de-camionetas-3573681

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (Farc-EP) (2016). 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

Infobae. (2026, 28 de enero). *Contraloría identificó fallas estructurales en la protección que ofrece la UNP a líderes sociales: estos fueron los hallazgos*. https://www.infobae.com/colombia/2026/01/28/contraloria-identifico-fallas-estructurales-en-la-proteccion-que-ofrece-la-unp-a-lideres-sociales-estos-fueron-los-hallazgos/

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (2011, 10 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 48.096.

Ministerio del Interior. (2024, agosto). Presentación del Plan de Racionalización de Espacios de Prevención y Protección. [Presentación].

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Ministerio de Justicia y del Derecho (2026, junio). Colombia. Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2024.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2026, marzo). Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia (2022-2025).

Procuraduría General de la Nación. (2024). Informe nacional: minería ilegal y contaminación por mercurio. https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2024-12/InformeNacionalMineria-Ilega.pdf

Resolución 66/290. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. (2012, 10 de septiembre). Naciones Unidas, Asamblea General.

Resolución 171 de 2016. Por la cual se adopta el Protocolo de Evaluación de Riesgo Colectivo para Comunidades y Organizaciones. (2016, 24 de febrero). Unidad Nacional de Protección.

Resolución 0845 de 2018. Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. (2018, 14 de junio). Ministerio del Interior.

Resolución 1-017 de 2022. Comité de Impulso a las Investigaciones dentro de la Fiscalía General de la Nación. (2022, 6 de abril). Fiscalía General de la Nación

Resolución Defensorial 1212 de 2025. Por la cual se reorganizan las competencias internas y se fortalece la estructura operativa del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) a nivel territorial. (2025, 26 de septiembre). Defensoría del Pueblo.

Ruiz, R. (2024, 24 de junio). *¿Qué pasó con la participación de mujeres en las curules de paz?* Razón Pública.

Sentencia T-025 de 2004. (2004, 22 de enero). Corte Constitucional (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.).

Sentencia SU-020 de 2022. (2022, 26 de enero). Corte Constitucional (Cristina Pardo Schlesinger y Diana Fajardo Rivera, M. P.).

Sentencia SU-546 de 2023. (2023, 6 de diciembre). Corte Constitucional (José Fernando Reyes Cuartas, M. P.).

Sentencia T-432 de 2024. (2024, 11 de octubre). Corte Constitucional (Paola Andrea Meneses Mosquera, M. P.).

Sentencia T-389 de 2025. (2025, 23 de septiembre). Corte Constitucional (Juan Jacobo Calderón Villegas, M. P.).

Tobo, P., Arias, G. y Cajiao, A. (2026, 30 de enero). Aumento del 23 % en miembros de grupos armados y récord en disputas: el deterioro de la seguridad marca el inicio de 2026. Fundación Ideas para la Paz. https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-01/27-000-combatientes-y-record-en-disputas-el-deterioro-de-la-seguridad-marca-el-inicio-de-2026

2. Garantías para la reincorporación integral

Por María Adelaida Palacio Puerta
Equipo de la Defensoría Delegada para la Justicia Transicional y el Derecho a la Paz

El punto 3.2 del Acuerdo establece los compromisos del Estado colombiano con la reincorporación integral a la vida civil de las personas que integraban las Farc-EP. El punto fija como principios rectores el carácter integral del proceso, que abarca la reincorporación política, económica y social, el enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres, y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. Adicionalmente, el Plan Marco de Implementación (PMI) estableció un horizonte de quince años, hasta 2031, para el cumplimiento de los compromisos de reincorporación previstos en el Acuerdo Final de Paz (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2018, p. 7).

A 10 años de la firma, la reincorporación constituye uno de los resultados más sólidos del Acuerdo. Con corte al 30 de junio de 2026, 11 353 personas han ingresado al Programa de Reincorporación Integral[16] y 10 943 permanecen activas en el proceso, 202 se reportan ausentes y 208 han salido de él. En 2025, las personas participantes alcanzaron un cumplimiento del 98 % de los compromisos suscritos (Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), 2026a, p. 28). La población activa en el programa equivale al 76 % de las 14 394 personas acreditadas (Procuraduría General de la Nación (PGN), 2026, p. 89), lo que evidencia que la gran mayoría mantiene su compromiso. Se han formado, organizado y aportan a la economía y a la sociedad en los territorios afectados por la violencia armada. Más allá de las cifras, la permanencia de miles de personas firmantes en la vida civil, en medio de enormes dificultades, constituye uno de los logros más importantes del proceso de paz.

Ese compromiso contrasta con una deuda estatal que también se puede medir. Indepaz (2026) identificó 521 homicidios de personas firmantes entre 2017 y el 18 de julio de 2026, el Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia SU-020 de 2022 (Corte Constitucional, 2022, resuelve, numeral séptimo) sigue vigente y los instrumentos que ordenan el proceso, adoptados entre 2023 y 2025, apenas iniciaron su ejecución.

El presente capítulo identifica los avances y desafíos del proceso en cuatro ejes: la arquitectura institucional, 1) el acceso a espacios territoriales, medios de vida, tierra y vivienda, 2) la implementación del Programa de Reincorporación Integral, 3) la reincorporación política y la participación y 4) las garantías de seguridad y prevención de la estigmatización. El análisis incorpora enfoques de género y étnico como lentes transversales de interpretación, conforme con el mandato del propio Acuerdo.

Las recomendaciones que cierran el capítulo buscan contribuir a garantizar la continuidad, la sostenibilidad presupuestal y la implementación territorial de los compromisos pendientes. Los marcos normativos sustantivos del proceso fueron adoptados entre 2023 y 2025 y aún no han culminado su propósito de transformar las condiciones materiales de vida de la población firmante, consolidar la sostenibilidad de sus proyectos productivos y garantizar su seguridad en los territorios.

[16] El Programa de Reincorporación Integral (PRI), creado por la Ley 2294 de 2023 y reglamentado por el Decreto 846 de 2024, sustituyó al Programa de Reincorporación Económica y Social de 2017 y está orientado a garantizar el tránsito a la vida civil de las personas antiguas integrantes de las Farc-EP. Junto con el Programa de Acompañamiento a la Comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz fue incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (ARN, 2026a, p. 28).

1. Estado de implementación y principales desafíos identificados

1.1. Arquitectura institucional: del modelo fragmentado al Sistema Nacional de Reincorporación

La arquitectura institucional de la reincorporación se ha desarrollado progresivamente desde la firma del Acuerdo Final de Paz (AFP). Entre 2017 y 2018 se establecieron sus principales medidas y se adoptó la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE). A partir de 2023, esta arquitectura se robusteció con la reglamentación del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) y del Programa de Reincorporación Integral (PRI). El reto actual, como lo reconoce el propio Sistema, consiste en consolidar el funcionamiento de estos instrumentos y su articulación en los territorios (SNR, Subcomité SAPS, julio 2026).

La primera fase se estructuró sobre decisiones normativas que definieron los instrumentos y los actores centrales del proceso. El Decreto 2027 de 2016 creó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), instancia paritaria de coordinación y seguimiento, y previó los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR). El Decreto Ley 897 de 2017 transformó la Agencia Colombiana para la Reintegración en la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y creó el Programa de Reincorporación Económica y Social, cuyos criterios, medidas e instrumentos definió el Decreto Ley 899 de 2017. Ese mismo año, tras la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y los Puntos Transitorios de Normalización, se crearon y reglamentaron los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) (Decretos 1274 y 2026 de 2017) y el Decreto Ley 895 de 2017 creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), con mecanismos específicos de prevención y protección para las personas en reincorporación desarrollados inicialmente mediante el Decreto 299 de 2017. En 2018, el CONPES 3931 formuló la PNRSE.

Desde su diseño, esta arquitectura debía incorporar el enfoque diferencial previsto en el AFP para todos los componentes de la reincorporación, con énfasis en los derechos de las mujeres. En materia de género, este enfoque fue recogido desde las primeras normas de implementación y posteriormente desarrollado en la PNRSE mediante medidas y mecanismos específicos de coordinación, implementación y seguimiento. En materia étnica, el Capítulo Étnico previó además la concertación de un programa especial de armonización para la reincorporación, compromiso incorporado posteriormente al Plan Marco de Implementación y al CONPES 3931 de 2018. Su desarrollo normativo específico fue más tardío: tras la culminación de los procesos de consulta previa, en 2025 se adoptaron los programas especiales de armonización para pueblos indígenas y para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Decretos 0856 y 103 de 2025, respectivamente). El desarrollo y los avances de estos enfoques se analizan en el apartado 2 de este capítulo.

A partir de 2023 se produjo un nuevo desarrollo de esta arquitectura. La Ley 2294 de 2023 creó el SNR, cuyo diseño e implementación como instancia de articulación y coordinación de la oferta institucional ya habían sido previstos en el CONPES 3931 de 2018. La misma ley modificó el Programa de

Reincorporación Económica y Social creado en 2017, que dio paso al Programa de Reincorporación Integral (PRI). El Decreto 846 de 2024 reglamentó el SNR y el PRI y, en relación con el primero, definió un esquema unificado de coordinación intersectorial que articula a 38 entidades del orden nacional, con un Comité Ejecutivo, con secretaría técnica a cargo de la ARN y cuatro subcomités técnicos.

Por su parte, la Resolución 2319 de 2024 desarrolló los lineamientos para la implementación, seguimiento y evaluación del PRI, cuyo desarrollo se aborda en el apartado 1.3 de este capítulo. Este nuevo marco fortalece la arquitectura institucional al ampliar los mecanismos de coordinación interinstitucional y territorial para la implementación de la política de reincorporación e incorporar formalmente la participación de las personas en proceso de reincorporación en las instancias de decisión y técnicas del SNR.

En relación con los procesos colectivos de reincorporación, el Decreto 1048 de 2024 reconoció las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC) como figura para estos procesos y estableció las condiciones para la consolidación de los ETCR, así como la posibilidad de que, una vez consolidados, sean reconocidos como AERC si cumplen los requisitos establecidos. Posteriormente, la Resolución 0326 de 2025 desarrolló los procedimientos para la consolidación y cierre de los ETCR y para el reconocimiento y formalización de las AERC.

La instalación formal del SNR se concretó el 18 de junio de 2025 y, durante el segundo semestre del mismo año, avanzó la puesta en funcionamiento de sus cuatro Subcomités Técnicos (ARN, 2026a, p. 53). Su puesta en marcha constituye un avance frente a una necesidad de articulación institucional identificada desde el CONPES 3931 de 2018, aunque se produjo varios años después de que este instrumento previera iniciar su diseño e implementación. El SNR y el PRI dieron además un nuevo alcance a la política, al articular las dimensiones social, económica, comunitaria y política mediante planes individuales, colectivos y territoriales, lo que permite rutas de atención más articuladas y diferenciales que vinculan lo individual con lo comunitario. Su consolidación enfrenta todavía desafíos, particularmente en el ámbito territorial: la ARN reportó 27 instancias departamentales de reincorporación activas y en operación, sin aportar la trazabilidad técnica ni los soportes de su funcionamiento, y persisten dificultades para la financiación de sus planes de acción, limitaciones en las capacidades técnicas de algunas administraciones locales y retos para su articulación con el SNR (PGN, 2026, p. 95).

En materia de seguridad, también se avanzó en el desarrollo de instrumentos pendientes desde los primeros años de implementación. La Resolución Conjunta 0096 de 2024 adoptó el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP), previsto desde el Acuerdo Final, y el Decreto 638 de 2025 reglamentó el Programa de Protección Integral (PPI), creado por el Decreto Ley 895 de 2017. Estos desarrollos permitieron avanzar en la consolidación de componentes de la arquitectura de seguridad que permanecían pendientes, aunque persisten desafíos para su implementación efectiva y articulación territorial, que se analizan en el apartado 1.5.

La arquitectura institucional alcanzó su mayor desarrollo en un contexto en el que la población firmante había transformado sustancialmente sus formas de organización y distribución territorial. Actualmente, el 86,2 % reside fuera de los ETCR y se ha organizado en 375 formas asociativas (ARN, 2026B), lo que plantea el desafío de adecuar y articular la oferta institucional a una población mayoritariamente dispersa en el territorio y con diversas formas de organización. La consolidación de los instrumentos creados durante estos diez años dependerá, en buena medida, de su capacidad para traducirse en garantías efectivas de derechos acordes con las distintas realidades de la población en reincorporación.

1.2. Espacios territoriales de capacitación y reincorporación, medios de vida, tierra y vivienda

Los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

Los ETCR, originalmente diseñados como transitorios, se transformaron en lugares de vida colectiva con vocación de permanencia. De los 24 ETCR existentes en 2018, la ARN pasó a administrar 23 en 2024, tras el cese de la administración de La Elvira o El Ceral, en Buenos Aires (Cauca), y 22 desde finales de 2025. Durante el primer semestre de 2026 continuó la reducción del número de espacios administrados, entre otros factores por la disminución de la población residente en algunos de ellos y por el avance de los procesos de consolidación, de modo que al cierre de junio de 2026, la ARN administraba 19 ETCR, en los que 1527 personas en proceso de reincorporación desarrollaban sus proyectos de vida (ARN, 2026a, p. 46).

En paralelo, se registraron avances en el acceso a tierra y vivienda. A marzo de 2026, 19 de los 22 ETCR tenían formalizada la propiedad de la tierra (Naciones Unidas, 2026a, párr. 31) y persistían dificultades para alcanzar una solución definitiva en La Pradera (Putumayo), Caracolí (Chocó) y El Oso (Tolima), cuyos predios presentan situaciones que han impedido avanzar por las rutas de adquisición disponibles.

En materia de vivienda, a junio de 2026, la ARN reportaba proyectos de vivienda definitiva en 11 de los 22 ETCR, en distintas fases de implementación, y 246 viviendas entregadas en Los Monos y El Doncello (ARN, 2026a, pp. 44-45). Durante 2026 comenzó, además, a materializarse el proceso de consolidación previsto en el Decreto 1048 de 2024: la ARN declaró la consolidación de los ETCR Los Monos, El Doncello y La Guajira y los reconoció como Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC) mediante las Resoluciones 1003, 1315 y 1316 de 2026 (ARN, 2026c, p. 19).

De los anteriores, tres ETCR tienen condiciones precarias, debido a que se encuentran en arrendamiento o sin acceso definitivo a tierra[17], lo que limita la consolidación de vivienda definitiva e infraestructura productiva. Además, siete ETCR han sido trasladados entre noviembre de 2016 y abril de 2026, por motivos relacionados con la seguridad (2)[18], para acceder a predios disponibles para adjudicación (2)[19],para consolidarse en emplazamientos con mejores condiciones de infraestructura y conectividad (2)[20] y por insuficiencia de tierra y condiciones de permanencia (1)[21] (ARN, 2026B).

[17] La Pradera (Putumayo), El Oso (Tolima) y Caracolí (Chocó).

[18] El Pital a San José de Cúcuta y Mutatá al municipio de Mutatá

[19] El Doncello y Ranchogrande, ambos reubicados en el municipio de El Doncello (Caquetá).

[20] La Reforma a San Juan de Arama y La Guajira a Acacías.

[21] Yalí al municipio de Yalí.

Acceso a tierras

Aunque el Acuerdo Final no estableció un derecho específico de acceso a tierras para las personas en proceso de reincorporación, este se ha convertido en un componente relevante para su estabilización territorial y sostenibilidad económica. Para facilitar este acceso, la gestión institucional se ha desarrollado principalmente a través de dos rutas, diferenciadas por el origen y régimen jurídico de los predios. La primera, a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), comprende: i) el Programa Especial de Adquisición y Adjudicación de Tierras para personas reincorporadas, modificado por el Decreto 756 de 2018 y reglamentado para la selección de beneficiarios y adjudicación de predios mediante el Acuerdo 254 de 2023 de la ANT, que contempla la adjudicación a asociaciones u organizaciones cooperativas y ii) los predios que integran el Fondo de Tierras, cuya asignación se rige por el Decreto Ley 902 de 2017.

La segunda ruta corresponde a bienes administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO). La transferencia de predios rurales extintos para proyectos productivos individuales y colectivos de personas en proceso de reincorporación fue reglamentada mediante el Decreto 1543 de 2020.

Entre 2022 y junio de 2026 se registraron avances significativos en el acceso a tierras para la reincorporación. Según la ARN, los ETCR con acceso a tierras pasaron de 10 a 16, con un incremento de 626 a 4871,8 hectáreas. Asimismo, se reportó un aumento de 3 a 47 beneficiarios, entre organizaciones, colectivos y una persona individual, con un incremento de 163 a 15 790,5 hectáreas (ARN, 2026a, p. 37). No obstante, aunque se registra una persona beneficiaria individual, no se presenta información suficiente para valorar los avances de la ruta individual de acceso a tierras.

Sin embargo, el seguimiento defensorial constata avances territorialmente desiguales. En Huila, Meta y Valle del Cauca se registran adjudicaciones en zonas con limitaciones en la asistencia técnica, la infraestructura de acceso o la integración a mercados que comprometen la viabilidad productiva. En Arauca, Cauca, Chocó y Antioquia persisten rezagos significativos en la formalización de la adjudicación y en la entrega material de predios ya identificados. Por su parte, en La Guajira y Nariño se identifican incumplimientos, por obligaciones pendientes a cargo de la SAE y la ANT. De igual manera, en el Catatumbo, donde se experimentó una agudización del conflicto armado desde inicios de 2025, las demoras en acceso a tierras han sido particularmente prolongadas, con costos significativos para la reincorporación económica y social de la población firmante.

Proyectos productivos

Al 30 de abril de 2026, la ARN reportó 132 proyectos colectivos en ejecución que vinculan a 4112 personas firmantes (48 636 millones de pesos invertidos) y 6074 proyectos individuales desembolsados que benefician a 7249 personas (57 982 millones adicionales), para un agregado de 6206 iniciativas productivas con un desembolso total de 106 618 millones de pesos (ARN, 2026B). No obstante, la amplia cobertura acumulada no necesariamente da cuenta de la continuidad de estas iniciativas.

En la encuesta MEAC[22]-UNIDIR, realizada entre julio y octubre de 2025, el 66 % (76 % en zona rural y 53 % en zonas urbanas) de las personas encuestadas reportó tener un proyecto productivo (Olaya et al., 2026, p. 13).

La sostenibilidad de estas iniciativas presenta, en efecto, desafíos importantes. Entre las personas encuestadas que reportaron tener un proyecto productivo, el 49 % señaló la falta de los apoyos económicos como una barrera para su implementación, el 31 % la falta de formación o asistencia técnica, el 29 % la falta de acceso a tierra y el 26 % la falta de canales de comercialización (Olaya et al., 2026, p. 19). A ello se suman las afectaciones derivadas de las condiciones de seguridad: la ARN reporta el traslado de 21 proyectos colectivos que vinculan a 976 personas y de 1189 proyectos individuales que vinculan a 1466 personas, por un valor conjunto cercano a los 22 000 millones de pesos (ARN, 2026B)[23].

La sostenibilidad de los proyectos productivos ha sido una preocupación de la política de reincorporación desde sus primeras etapas, con esfuerzos que desde 2022 incluyeron convenios con iNNpulsa Colombia y con la cooperación internacional. Frente a dicha situación, la ARN diseñó y formalizó la Estrategia de Sostenibilidad (Resolución 1369 de 2024) orientada a fortalecer proyectos en funcionamiento en viabilidad económica, social y ambiental de largo plazo. Al 30 de junio de 2026, 62 planes habían sido aprobados, con una inversión de $23 671 millones que beneficia a 1762 firmantes en 16 departamentos, mientras 61 planes adicionales se encontraban en etapa de postulación y formulación (ARN, 2026a, p. 29).

Vivienda

El componente de vivienda registra avances verificables. En el marco de la consolidación de los ETCR, la ARN estructuró, financió y ejecutó proyectos de vivienda definitiva y alojamientos temporales en articulación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y las entidades territoriales.

Con corte al 30 de junio de 2026 se registran 1134 viviendas definitivas[24] en distintas fases de implementación: 246 entregadas, correspondientes a los ETCR Los Monos y El Doncello y a los proyectos de vivienda rural de Ituango y Hato Corozal; 828 en ejecución, 709 de ellas con contrato de obra en Llano Grande, Filipinas, Pondores, Charras y Caño Indio y 119 en convenio sin contrato de obra vigente en La Fila 1, Rancho Grande y Yalí; y 60 en etapa precontractual para La Fila 2. A ello se suman 299 alojamientos temporales entregados (ARN, 2026a, pp. 44-45). Por fuera de los ETCR, el

[22] La encuesta del proyecto Managing Exits from Armed Conflict (MEAC) de UNIDIR (Olaya et al., 2026) se aplicó a 319 personas firmantes entre julio y octubre de 2025 en cuatro lugares: los antiguos ETCR Tierra Grata (Cesar) y Mariana Páez (Meta), Bogotá y Medellín. La meta inicial era de 500 personas; el muestreo no fue probabilístico y las personas autoras reconocen un posible sesgo de selección; quienes atraviesan las situaciones más difíciles tuvieron menor probabilidad de participar. Sus resultados se refieren a las personas encuestadas y no son extrapolables al universo de la población firmante.

[23] Los espacios de Miranda y Buenos Aires se deterioraron al punto de que sus proyectos debieron trasladarse a Valle del Cauca y Quindío, y solo el de Caldono conserva operación parcial. En La Variante, en Tumaco, se registran desplazamientos de firmantes hacia Caquetá y Putumayo sin posibilidad de retorno.

[24] El balance público de la ARN de julio de 2026 reportó 1594 soluciones de vivienda gestionadas (502 entregadas, 299 en construcción y 793 con recursos asignados). Esa cifra incluye alojamientos temporales y proyectos en fase de proyección. Este capítulo cita las cifras de vivienda definitiva del Informe de empalme (Tabla 6, pp. 44-45).

registro identifica 274 personas firmantes con vivienda propia en distintos municipios, en su mayoría urbana, adquirida por diversas vías que incluyen el apoyo económico institucional y recursos propios (ARN, 2026B).

Aunque se han desarrollado rutas de acceso a vivienda para la población en reincorporación por fuera de los ETCR (subsidios rurales mediante convenio Fonvivienda ARN y el acceso a Mi Casa Ya en contextos urbanos), su alcance continúa siendo limitado frente a una población (86,2 %) que reside mayoritariamente fuera de los ETCR (Instituto Kroc, 2025, p. 298). La encuesta MEAC-UNIDIR dimensiona la brecha: el 55 % de las personas encuestadas identifica la vivienda como necesidad urgente y, entre ellas, solo el 42 % considera que está siendo atendida, con un rezago pronunciado en contextos urbanos (16 %) frente a las zonas rurales (59 %) (Olaya et al., 2026, p. 15).

El seguimiento defensorial ha podido constatar situaciones como la ausencia de propuesta institucional de vivienda para personas firmantes en los departamentos de Córdoba y Magdalena donde no existen ETCR y la población reside dispersa en el territorio. Asimismo, en el ETCR Filipinas (Arauca), donde el proyecto de vivienda definitiva cuenta con contrato de obra en ejecución (ARN, 2026a, p. 45), el monitoreo defensorial constató en 2026 que aún no existen compromisos para la provisión de alcantarillado y agua potable, condición que compromete la habitabilidad de las viviendas.

Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC)

Como se señaló en el apartado 3.1, desde 2024 se estableció el marco para el reconocimiento de las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC) y la consolidación de los ETCR. Esta figura permite reconocer institucionalmente procesos colectivos de reincorporación desarrollados por fuera de los ETCR y, mediante los Planes Especiales de AERC, identificar sus necesidades y articular la oferta institucional para facilitar el acceso a bienes y servicios públicos.

Durante 2026 comenzaron a materializarse las dos rutas previstas. Por la ruta de postulación de colectivos (Resolución 0326 de 2025) fue reconocida Munchique Los Tigres (Cauca), mediante la Resolución 1215 de 2026, mientras que otras cuatro solicitudes permanecían en trámite según la última información disponible. Por la ruta de consolidación de antiguos ETCR (Decreto 1048 de 2024) fueron reconocidos Los Monos (Resolución 1003 de 2026), El Doncello y La Guajira (Resoluciones 1315 y 1316 de 2026). Así, a agosto de 2026 se habían reconocido cuatro AERC en total (ARN, 2026a, pp. 46-47; ARN, 2026c, p. 19).

Los desafíos se presentan en distintas etapas de este proceso. Por una parte, es necesario culminar la consolidación de los ETCR que aún se encuentran en esta transición y avanzar en el reconocimiento de las solicitudes de AERC correspondientes a procesos colectivos desarrollados por fuera de estos espacios. Por otra, el reconocimiento constituye apenas el punto de partida para que los Planes Especiales de AERC se formulen e implementen efectivamente, para lo cual será necesario asegurar los recursos requeridos y una articulación efectiva de la oferta institucional entre los niveles nacional y territorial, de acuerdo con las necesidades identificadas en cada territorio (ARN, 2026a, pp. 46-47).

El seguimiento defensorial advierte que el reconocimiento no trae aparejadas fuentes presupuestales ni obligaciones exigibles a las entidades territoriales, condición que explica buena parte de los rezagos acumulados en los ETCR y que el Decreto 1048 de 2024 no resolvió.

1.3. Programa de Reincorporación Integral (PRI): análisis de la política pública

El PRI, cuya implementación material inició en 2025, responde a la necesidad de ajustar la política de reincorporación a los cambios en las necesidades de la población firmante, mediante una mayor articulación de la oferta institucional, con un horizonte de implementación hasta 2031 conforme con el Plan Marco de Implementación. Se estructura en cuatro líneas estratégicas: reincorporación social, económica, comunitaria y política y cinco ejes transversales, a saber: acceso a tierras, abordaje diferencial, seguridad orientada a la prevención temprana, enfoque territorial y participación política y ciudadana, lo cual se implementa mediante planes individuales y colectivos de reincorporación que benefician a firmantes y sus grupos familiares (Decreto 846 de 2024; Resolución 2319 de 2024).

Al 30 de junio de 2026 habían ingresado al Programa 11 353 personas, de las cuales 10 943 se encontraban activas (ARN, 2026B). El Programa cuenta con la concurrencia de las 38 entidades del SNR y desde el seguimiento del indicador 184 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, que fija para la vigencia una meta acumulada del 10 % de avance. A esa fecha, el Índice de Reincorporación Individual registraba un promedio nacional de 17,25 %, medido sobre 10 217 planes de personas activas en el proceso debido a la aceleración del ritmo de implementación durante el primer semestre del año (SNR, Subcomité SAPS, julio 2026). Los departamentos con mayor avance acumulado son Meta, Antioquia, Cauca, Caquetá y Bogotá. Del avance registrado, el 56 % corresponde a la línea de reincorporación social, el 26 % a la económica, el 16 % a la comunitaria y el 2 % a la política.

En materia de reincorporación social, al 31 de marzo de 2026, la ARN reporta una afiliación en salud del 99 % de la población firmante activa, atención psicosocial al 91 %, vinculación al sistema educativo del 72 % en niveles básicos y de formación complementaria, y la atención del 100 % de niñas, niños y adolescentes hijos e hijas de personas firmantes en programas del ICBF (ARN, 2026). Hay otro resultado acumulado destacable: cerca de 7000 personas firmantes han culminado su bachillerato durante el tránsito a la vida civil (ARN, 2026a), que amplía la base sobre la cual puede construirse el acceso a la educación superior y al trabajo formal.

En materia de reunificación familiar, el CNR aprobó en noviembre de 2023 el Programa de Reunificación Familiar, cuya implementación formal inició en octubre de 2024 con siete duplas regionales y recursos por 3000 millones de pesos mediante convenios con la Organización Internacional para las Migraciones. Con corte al 30 de junio de 2026 se habían gestionado 638 solicitudes correspondientes a 516 personas en proceso de reincorporación, de las cuales 550 cumplieron los criterios de acceso y 88 fueron negadas. De las solicitudes admitidas, 32 habían culminado exitosamente y 459 permanecían activas (ARN, 2026a, pp. 47-48). El bajo número de casos culminados frente a los activos muestra que el programa se encuentra en fase inicial y su financiación mediante convenios de cooperación plantea un riesgo para su continuidad.

En materia de empleabilidad, desde 2018, la ARN implementa acciones de formación, orientación e intermediación laboral mediante convenios con el SENA y el Servicio Público de Empleo y alianzas con la cooperación internacional, entre ellas el PNUD. En 2025, el PRI integró estas acciones en la Estrategia de Empleabilidad e Inclusión Laboral Digna y Sostenible. A junio de 2026, 7989 personas habían incorporado acciones de esta estrategia en sus planes individuales (ARN, 2026a; PGN, 2026, p. 99) y, a mayo de 2026, 2461 personas en reincorporación registraban vinculación laboral según los aportes al régimen

contributivo del Sistema General de Seguridad Social (ARN, 2026d, entradilla); la Misión de Verificación reporta además 6634 personas interesadas en formación para el trabajo (Naciones Unidas, 2026a, párr. 31).

Persisten barreras relacionadas con las condiciones del mercado laboral en algunos territorios, la falta de incentivos específicos para la contratación y la estigmatización de la población firmante (PGN, 2026, p. 99). La información disponible da cuenta de la vinculación, pero no de la estabilidad, la calidad ni la permanencia del empleo y la cobertura del SENA y del Servicio Público de Empleo para personas firmantes no se reporta de manera diferenciada. Iniciativas como la Ruta Recorrer, de intermediación laboral urbana (PNUD, 2025, párr. 1; ARN, 2026d, párr. 4) responden a esa necesidad, aunque su escala de empleabilidad es todavía limitada. A ello se suma que la población firmante reside hoy mayoritariamente por fuera de los ETCR, en ruralidad dispersa y en contextos urbanos, lo que exige rutas de generación de ingresos diferenciadas.

En educación superior, la ARN reporta que, mediante el Fondo ARN-ICETEX se han financiado matrículas en programas técnicos, tecnológicos y universitarios para 168 beneficiarios, de los cuales 105 son personas en reincorporación y 63 hijos e hijas de participantes (ARN, 2026a, p. 43). Si bien los planes individuales del PRI permiten identificar las acciones priorizadas por cada participante y hacer seguimiento a su cumplimiento, no se encontró información pública agregada que permita contrastar cuántas personas han priorizado el acceso a educación superior con cuántas han logrado acceder efectivamente. La ausencia de formación terciaria o de certificación de saberes limita, a su vez, el acceso al empleo formal, de modo que el rezago educativo y el laboral se refuerzan mutuamente.

Pese a los esfuerzos en materia de sostenibilidad de iniciativas productivas y empleabilidad, la autonomía económica continúa siendo un desafío estructural. Los apoyos económicos del proceso, como la Renta Básica Mensual, siguen siendo la fuente principal de ingresos para buena parte de la población firmante, según las entrevistas realizadas a personas firmantes para este documento. De hecho, la asignación mensual se encuentra entre las acciones más seleccionadas en los planes individuales del PRI (Instituto Kroc, 2026, p. 98) y en la encuesta MEAC-UNIDIR, el 79 % de las personas encuestadas identificó el apoyo económico como su necesidad más apremiante (Olaya et al., 2026, p. 14).

Se resalta como un avance positivo la Resolución 917 de 2026 que modificó las condiciones para el otorgamiento de esta renta, al vincularlo al avance del Plan de Reincorporación Individual y establecer que pueden recibirla quienes no tengan ingresos contractuales o laborales iguales o superiores a un salario mínimo.

Los datos sobre la dependencia de la asignación mensual ponen de presente que el proceso no ha logrado aún generar condiciones de autonomía económica de la institucionalidad de la reincorporación. La decisión adoptada en febrero de 2026, en un contexto de restricciones fiscales, de suspender la asignación mensual a las personas con ingresos formales, que según la Misión de Verificación podía afectar a cerca de 2800 firmantes y que fue ajustada tras el diálogo con ellas (Naciones Unidas, 2026a, párr. 36), confirma por contraste el peso de ese apoyo en la economía de los hogares.

Una de las principales formas de vinculación laboral de las personas firmantes corresponde a su incorporación como agentes de protección en el Cuerpo de Seguridad y Protección de la Subdirección Especializada de la UNP, creado en desarrollo del Acuerdo Final. De acuerdo con información fruto del seguimiento defensorial, cerca de 700 personas firmantes estarían vinculadas a la planta de personal de la Entidad y alrededor de 770 mediante contratación tercerizada. El Cuerpo de Seguridad y Protección da cuenta de la capacidad de las personas firmantes para asumir funciones públicas

de confianza y de la vigencia de un mecanismo de protección con participación directa de la población, previsto en el Acuerdo Final. Al mismo tiempo plantea dos desafíos: la estabilidad laboral de quienes se vinculan mediante contrato tercerizado y la necesidad de ampliar y diversificar la oferta de empleo formal hacia el sector privado y las economías territoriales.

La ausencia de información oficial desagregada sobre esta vinculación impide conocer la composición del empleo formal de la población firmante y valorar con precisión los avances en materia de autonomía económica. La reincorporación comunitaria ha sido desarrollada a lo largo del proceso mediante acciones orientadas a la reconciliación, la prevención de la estigmatización y el fortalecimiento del tejido social, entre ellas las Agendas Territoriales de Reincorporación Comunitaria (ARN, 2026a, p. 38). Si bien los informes institucionales dan cuenta de una amplia ejecución de acciones, la información disponible se concentra principalmente en indicadores de gestión y no permite valorar suficientemente los resultados de estas acciones en materia de convivencia, reconciliación y reconstrucción del tejido social.

La articulación con las entidades territoriales constituye uno de los desafíos operativos más complejos del PRI. La Resolución 2319 de 2024 prevé Planes de Reincorporación Territoriales que articulen las necesidades de la población en reincorporación, la oferta nacional y la oferta departamental y municipal, pero su formulación queda sujeta a la capacidad técnica y financiera de cada administración territorial. Aunque existen los CTR en algunas entidades territoriales, se trata de instancias de participación y seguimiento, no ordenadores de gasto y, por lo tanto, no pueden suplir la ausencia de mecanismos que comprometan recursos territoriales.

La PGN advierte, además, que la ARN no aportó la trazabilidad técnica ni los soportes de funcionamiento de las 27 instancias departamentales que reporta activas (PGN, 2026, p. 95). El seguimiento defensorial constata que solo Antioquia, Caquetá, Cauca y Meta han avanzado en la formulación de planes territoriales propios, mientras la mayoría de los departamentos incluidos en el monitoreo no cuenta con instrumentos territoriales específicos. La implementación territorial del PRI continúa dependiendo en buena medida de la presencia de la ARN, con dificultades para consolidar mecanismos de articulación y financiación con las administraciones departamentales y municipales.

1.4. Reincorporación política y participación

La reincorporación política fue uno de los compromisos centrales del Acuerdo y constituye actualmente una de las cuatro líneas estratégicas del PRI. El punto 3.2 estableció garantías para la participación del nuevo partido surgido de las extintas Farc-EP, incluido el acceso a cargos de elección popular y una fórmula transitoria que garantizó cinco curules en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes durante dos periodos constitucionales (2018-2022 y 2022-2026). El partido Comunes, fundado como FARC en 2017 y que adoptó este nombre en 2021, participó en las elecciones legislativas de 2018, 2022 y 2026. En estas últimas, celebradas sin curules garantizadas para el periodo siguiente, obtuvo una votación inferior al umbral del 3 %, lo que evidencia las dificultades de su consolidación electoral autónoma (Fundación Ideas para la Paz, 2026, párr. 1, 5, 6 y 11).

A lo largo del proceso de reincorporación se han diversificado las formas organizativas y de participación de las personas firmantes, más allá de la participación electoral o partidista. Esta diversidad ha tenido

reconocimiento en la propia arquitectura de la reincorporación: en 2023, el CNR amplió la participación a distintas organizaciones de firmantes como invitadas permanentes, con voz y sin voto (PGN, 2025, p. 207).

La Mesa Autónoma de Reincorporación (MAR), por ejemplo, surgió ante la necesidad de articular a sectores del proceso que no se sentían representados por Comunes, tiene delegados de 375 formas asociativas y se ha consolidado como espacio de incidencia política nacional desde las propias bases del proceso. Posteriormente, en 2024, se creó la Asociación Nacional de Firmantes Étnicos Construyendo Paz (ANFECP), que reúne a más de 1250 firmantes pertenecientes a comunidades negras, indígenas, palenqueras, raizales y rom, y opera como organización nacional para la articulación étnica del proceso.

En los territorios con presencia étnica, algunas personas firmantes pertenecientes a pueblos étnicos ejercen como autoridades étnico-territoriales reconocidas conforme con el derecho propio y a la normativa vigente, lo que constituye una forma particular de inserción política en las estructuras de gobierno propio. A estas figuras se suman las formas asociativas vinculadas a proyectos productivos colectivos con vocación política explícita, que se traduce en incidencia comunitaria o interlocución con las instituciones. En conjunto constituyen formas diversas de organización y participación política en los territorios más que a la competencia electoral nacional.

Se han constituido dos espacios centrales para la interlocución de las personas firmantes y el Gobierno nacional: el CNR, en materia de reincorporación y la CSIVI, para el seguimiento de la implementación del Acuerdo Final. La representación de las personas firmantes en estas instancias se ancla en su condición de firmantes y no en la personería jurídica del partido y la vigencia de la CSIVI fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2031 mediante el Decreto 0582 de 2026.

La diversificación de las formas organizativas de las personas firmantes plantea el desafío de mantener y fortalecer estos espacios con mecanismos que permitan la participación de las distintas organizaciones de firmantes, más allá del partido Comunes. La participación política y ciudadana efectiva requiere también condiciones materiales de seguridad para quienes la ejercen, según se explica a continuación.

1.5. Garantías de seguridad y prevención de la estigmatización

Las garantías de seguridad para la población firmante constituyen un componente estructural del proceso, porque condicionan el ejercicio de los demás derechos de la reincorporación y porque, desde la perspectiva de seguridad humana adoptada por la Corte Constitucional, comprenden vivir en comunidad sin estigmatización y con atención efectiva en materia económica, laboral, de vivienda, salud y tierras (Corte Constitucional, Auto 826 de 2024, párr. 66).

A 10 años de la firma, persisten desafíos importantes, que el seguimiento defensorial ha documentado y que llevaron a la Corte Constitucional a declarar un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) mediante la Sentencia SU-020 de 2022 (Corte Constitucional, 2022, resuelve, numeral séptimo), que continúa vigente y bajo seguimiento de la Sala Especial, mediante distintos autos, entre otros, los Autos 826 de 2024, 1417 de 2025 y 085 de 2026. En este seguimiento, la Corte ha reconocido avances en el desarrollo de los planes, programas e instrumentos que integran la política de garantías de

seguridad, al tiempo que ha identificado bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que continúan afectando la implementación de estas garantías.

Indepaz reportó 521 homicidios de personas firmantes desde 2017 con corte al 18 de julio de 2026, incluidas 12 mujeres (Indepaz, como se cita en Defensoría del Pueblo, 2026d). La Misión de Verificación de la ONU, por su parte, verificó 493 homicidios de personas firmantes con corte a junio de 2026, cifra que incluye a 12 mujeres, 64 personas indígenas y 59 afrocolombianas (Naciones Unidas, 2026a, párr. 37).

Los homicidios de firmantes no han cesado en ningún año de la década. La serie reportada por Indepaz registra descensos sucesivos entre 2020 y 2024, cuando pasaron de 83 a 39 casos anuales y un repunte a 54 en 2025, que implica un aumento del 38,5 % frente al año anterior (Indepaz, 2026), tendencia que también se observa en el registro de la Misión de Verificación de la ONU (Naciones Unidas, 2025, párr. 45 e infografía, p. 3).

En 2025, el Catatumbo concentró la mayor proporción de esos homicidios, con el 15 %, seguido por Antioquia y Cauca con el 13 % cada uno y el Valle del Cauca, con el 9 % (Naciones Unidas, 2025, párr. 45). La ARN registra adicionalmente que 2283 personas firmantes han informado situaciones de riesgo (ARN, 2026B). El capítulo del Sistema de Alertas Tempranas sobre liderazgos sociales de este informe amplía el análisis de estos hechos.

Precisamente el seguimiento del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) muestra que el riesgo se concentra donde convergen economías ilícitas con presencia y disputa de grupos armados. A agosto de 2026 se encontraban vigentes 74 alertas tempranas que advertían riesgos para personas en reincorporación, 62 estructurales y 12 de inminencia. El SAT identifica cuatro macrorregiones de especial preocupación (Defensoría del Pueblo de Colombia, DJTYDP. Consolidación de Reportes. Agosto, 2026). La Orinoquía reúne la mayor población firmante del país, con 2260 personas que representan el 20,37 % del total nacional, lo que la convierte en la macrorregión con mayor población expuesta, mientras el Suroccidente, con el 16,95 % de la población firmante, concentra la mayor victimización acumulada, con 152 homicidios y 30 desapariciones forzadas.

Tabla 1. Macrorregiones con mayor riesgo para personas en reincorporación según las alertas tempranas vigentes a agosto de 2026

Macrorregión	Focos críticos	Dinámica que explica el riesgo
Orinoquía	Sur del Meta (La Macarena, Vista Hermosa, Puerto Rico) y Guaviare	Disputa por el dominio hegemónico y percepción de los firmantes como obstáculo político
Suroccidente	Cauca (El Tambo, Patía, Santander de Quilichao), Valle (Cali, Florida, Pradera) y Nariño (Barbacoas, Tumaco)	Corredores hacia el Pacífico y regímenes de control social con horarios de movilidad
Nororiente	Catatumbo (Tibú, El Tarra, Teorama, Convención) y Yondó en el Magdalena Medio	Confrontación abierta entre el ELN y estructuras disidentes desde enero de 2025
Noroccidente	Nordeste antioqueño (Anorí, Remedios, Segovia, Amalfi) y Bajo Cauca (Caucasia, Tarazá, Cáceres, El Bagre)	Control de enclaves mineros, con hostigamiento y estigmatización a firmantes con proyectos productivos

Fuente: Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas. Insumo interno elaborado para la Delegada para la Justicia Transicional y la Defensa del Derecho a la Paz, agosto de 2026.

El Catatumbo pasó de advertencia de inminencia en diciembre de 2024 a riesgo consumado. Casanare pasó de monitoreo ordinario a agravamiento crítico, con amenazas contra firmantes que lideran proyectos productivos en Sácama y Hato Corozal. Los entornos urbanos periféricos de Bucaramanga, Medellín y Cali emergieron como escenarios nuevos, con vigilancia digital y campañas de estigmatización.

En los 22 municipios con espacios de reincorporación se registran 792 personas firmantes incluidas en el Registro Único de Víctimas por hechos victimizantes ocurridos con posterioridad a la firma del Acuerdo, principalmente amenaza, desplazamiento forzado y homicidio, con 450 hechos en 2023, 120 en 2024, 211 en 2025 y 19 en lo corrido de 2026, con corte a agosto[25]. Las cifras muestran algunos descensos sin que se pueda concluir una reducción significativa sostenida.

La Unidad para las Víctimas reporta 510 personas firmantes desplazadas en 2025 y 45 en 2026, en su mayoría reportados como eventos individuales y hacia zonas urbanas. Norte de Santander registra en estos años el 61,7 % del total impulsado por el recrudecimiento de la violencia a principios de 2025. El monitoreo defensorial documenta seis casos de desplazamiento forzado masivo de ETCR[26] desde la firma del Acuerdo (Defensoría del Pueblo de Colombia, DJTYDP. Consolidación de Reportes. Agosto, 2026).

La situación es más severa en el caso de personas firmantes con pertenencia étnica. La Misión de Verificación reporta, al corte de su informe de junio de 2026, 64 homicidios de personas firmantes pertenecientes a pueblos indígenas y 59 de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Naciones Unidas, 2026a, párr. 37); las cifras de Indepaz (2026, como se cita en Defensoría del Pueblo, 2026d) no cuentan con esta desagregación. Las víctimas con pertenencia étnica representan así el 24,9 % del universo verificado, frente al 19,6 % que las personas firmantes con pertenencia étnica representan en la población total, lo que evidencia una afectación desproporcionada. Es probable, además, que estas cifras subestimen la afectación; el autorreconocimiento étnico es voluntario y varía entre los registros de la ARN, la UNP y la Fiscalía. El seguimiento defensorial constata, con base en interlocución con la ANFECP, afectaciones territoriales a cabildos firmantes y a procesos colectivos de retorno étnico, que requieren respuesta institucional diferenciada.

La arquitectura institucional de respuesta se articula en torno al SISEP, creado por el Decreto Ley 895 de 2017 que comprende instancias y mecanismos de prevención, protección, investigación, coordinación y seguimiento, entre ellos la Instancia de Alto Nivel (IAN), la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), el Comité de Impulso a las Investigaciones, el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida y los programas de protección.

El informe de empalme de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz reporta la reactivación de las principales instancias del sistema, incluidas la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Instancia de Alto Nivel y las instancias territoriales de coordinación y seguimiento (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2026a, p. 46).

Entre los avances recientes se encuentran la adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP), adoptado mediante la Resolución Conjunta 096 del 16 de febrero de 2024, y la reglamentación

[25] El registro opera con rezago entre ocurrencia, declaración e inclusión, de modo que los años recientes aparecen subrepresentados.

[26] Santa Lucía, en Ituango, fue el primero, y Carrizal, en Remedios, debió trasladarse a Yalí en mayo de 2025. A ellos se suman Miravalle en San Vicente del Caguán, Urías Rendón en La Macarena, Caño Indio en Tibú y la Nueva Área de Reincorporación Omaira Díaz en Yondó, hoy en situación de desplazamiento y reubicación urbana.

del Programa de Protección Integral (PPI), previsto desde 2017 y reglamentado mediante el Decreto 638 de 2025, instrumentos que se suman a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y el Cuerpo de Seguridad y Protección, con participación de las personas firmantes en su funcionamiento.

Al 31 de marzo de 2026, 1347 personas firmantes cuentan con esquema de protección activo (ARN, 2026B). El seguimiento defensorial constata limitaciones en la respuesta, en particular en la cobertura territorial, los tiempos de trámite, la sostenibilidad de los esquemas vigentes y la limitada integración con las medidas comunitarias de autoprotección desarrolladas por las propias personas firmantes y sus organizaciones. La UNP reconoce que la escasez de recursos obstaculiza el cumplimiento de sus obligaciones. Es importante anotar que se han registrado atentados contra firmantes que contaban con esquemas activos lo que pone de presente desafíos no solo de cobertura sino también de adecuación de las medidas a la naturaleza del riesgo.

El Informe de Seguimiento de las Alertas Tempranas IS-004-2026, específico para firmantes, constata una brecha crítica entre la arquitectura de garantías de seguridad y la capacidad de ejecución territorial y caracteriza la respuesta institucional como insuficiente, fragmentada y reactiva, centrada en atender hechos consumados en lugar de intervenir sobre las causas estructurales de los factores de riesgo.

El seguimiento defensorial también ha identificado modificaciones o retiros de dispositivos de seguridad en distintos espacios de reincorporación. El retiro del tercer anillo de seguridad del Ejército en ETCR como Llano Grande, en Dabeiba, Antioquia, Carrizal, en Remedios, Antioquia, Caracolí, en Carmen del Darién, Chocó, y La Fila, en Icononzo, Tolima coincidió con ataques y desplazamientos masivos documentados por el monitoreo defensorial en esos mismos espacios, sin que exista un análisis oficial que establezca la relación causal ni un registro público de las fechas del retiro. Se suma que varias Unidades Básicas de Carabineros carecen de predio propio o de titularidad para construir instalaciones permanentes, lo que las mantiene en despliegue provisional, y se ubican a distancias que impiden una reacción eficaz, como los doce kilómetros que separan la unidad de La Plancha, en Anorí.

Las nuevas áreas de reincorporación, a diferencia de los ETCR, no cuentan[27] con estudios de riesgo sistemáticos ni con esquemas diferenciales definidos. La Nueva Área de Reincorporación Sinaí, en Argelia, Cauca, acumula catorce homicidios y tres desplazamientos masivos pese a la presencia de fuerza pública en las proximidades.

En materia de prevención territorial, la adopción del PESP avanza de manera desigual. Entre diciembre de 2025 y marzo de 2026, Nariño y Bolívar lo adoptaron, con lo cual siete departamentos cuentan con el instrumento, junto con los municipios de El Charco (Nariño) y Guapi (Cauca). Mientras tanto, Cauca, Meta, Arauca, Magdalena, Tolima, Atlántico y Valle del Cauca se encontraban en proceso de adopción (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2026b, pp. 35-36). En el Cauca, ninguna alcaldía lo ha adoptado efectivamente, lo que mantiene inactivas las rutas de extracción para riesgo inminente.

[27] Los ETCR fueron creados por el Decreto 2026 de 2017 como espacios administrados por la ARN, con un esquema de seguridad definido en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y estudios de riesgo colectivos. Las denominadas nuevas áreas de reincorporación (NAR) son asentamientos conformados por las propias personas firmantes que no cuentan con figura jurídica ni administración estatal, lo que explica la ausencia de estudios de riesgo sistemáticos y de esquemas colectivos definidos. El Decreto 1048 de 2024 abrió la posibilidad de su reconocimiento como AERC.

En materia de política criminal, persisten limitaciones para conocer el avance real de la judicialización de los homicidios de personas firmantes. La Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía reporta 1552 órdenes de captura, 627 detenciones y 109 condenas por ataques contra personas firmantes con corte al 26 de junio de 2026 (Naciones Unidas, 2026a, párr. 41). Sin embargo, estos datos son acumulados y agregan distintas conductas, por lo que no permiten establecer la tasa de esclarecimiento ni cuántos casos de homicidio de personas firmantes han concluido con sentencia condenatoria. Aunque la Misión de Verificación había reportado previamente condenas contra cinco autores intelectuales, la información más reciente no permite determinar si se han producido nuevas condenas por estos hechos.

En cuanto al enfoque diferencial, el Informe de Seguimiento Nacional de riesgos para las personas firmantes del Acuerdo de Paz de la Defensoría del Pueblo IS-004-2026 documenta deficiencias en su aplicación por parte de la UNP y la ARN, al persistir respuestas institucionales generales y homogéneas que no logran adaptarse a las necesidades específicas de la población firmante. Esta brecha afecta especialmente a las mujeres firmantes y a las personas pertenecientes a pueblos étnicos, que enfrentan riesgos diferenciados asociados, entre otros, a violencias basadas en género, estigmatización, restricciones a la movilidad y confinamientos, frente a los cuales las medidas ordinarias de protección presentan limitaciones (Defensoría del Pueblo, Informe de Seguimiento AT IS-004-2026). El apartado 3.6 desarrolla estos riesgos diferenciados.

La prevención de la estigmatización contra la población firmante forma parte de las garantías de seguridad previstas desde el Decreto Ley 895 de 2017. La estigmatización opera como factor de riesgo en la medida en que asocia a las personas firmantes con la criminalidad y legitima socialmente la violencia ejercida en su contra. Su prevención ha tenido desarrollos mediante la estrategia prevista en el CONPES 3931 de 2018, la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización adoptada mediante el Decreto 1444 de 2022 y las acciones incorporadas en el PESP de 2024. La ARN ha desarrollado campañas de comunicación pública, acciones de formación y estrategias de prevención temprana y superación de la estigmatización, pero el seguimiento defensorial constata que el fenómeno persiste, particularmente en territorios donde la presencia de grupos armados ilegales reproduce narrativas que enmarcan a la población firmante como objetivo.

La protección de la vida no se agota en el esquema individual de seguridad. Requiere también de transformaciones culturales y simbólicas que reconozcan a las personas firmantes como ciudadanas y ciudadanos en pleno ejercicio de derechos. A ello pueden contribuir las estrategias de reincorporación comunitaria, el trabajo con las comunidades de acogida, la formación de funcionarios, los espacios de diálogo territorial y los procesos restaurativos, de memoria y reconciliación derivados del Acuerdo Final, cuya articulación resulta necesaria para que la prevención de la estigmatización trascienda las acciones de comunicación pública.

La superación del Estado de Cosas Inconstitucional exige una actuación estatal integral y coordinada. Como ha señalado la Corte Constitucional, desde una perspectiva de seguridad humana, la propia reincorporación integral constituye una herramienta fundamental para la protección de las personas firmantes y forma parte de las garantías de seguridad. En consecuencia, avanzar en su seguridad requiere fortalecer las medidas de prevención y protección, y garantizar las condiciones económicas, sociales, territoriales y comunitarias necesarias para la sostenibilidad de la reincorporación (Corte Constitucional, Auto 826 de 2024, párr. 67, 71 y 73).

2. Análisis con enfoque de género, étnico y otros enfoques diferenciales

2.1. Enfoque de género

Al 31 de marzo de 2026, el proceso de reincorporación comprende 3018 mujeres firmantes activas, equivalentes al 27 % del total, y 2162 personas firmantes con pertenencia étnica, equivalentes al 19,6 % (ARN, 2026B). Durante la última década, los enfoques de género y étnico han adquirido un desarrollo normativo e institucional progresivo y se han incorporado de manera transversal a la política de reincorporación, aunque persisten dificultades para su implementación efectiva. Además, se evidencian brechas que afectan de manera diferenciada a estas poblaciones.

El CONPES 3931 de 2018 incorporó 18 acciones afirmativas para mujeres firmantes y la Mesa Técnica de Género del CNR se consolidó como instancia para su transversalización y seguimiento. Durante la implementación se han desarrollado medidas para fortalecer la autonomía económica, la participación y el liderazgo de las mujeres, así como acciones comunitarias y de prevención de las violencias basadas en género. Más recientemente, el PRI incorporó el enfoque de género como componente transversal y la actualización del PMI de 2024 ajustó sus instrumentos de seguimiento.

Ahora bien, los indicadores de género del PMI se concentran en el seguimiento de acciones institucionales y no permiten valorar los resultados de la política en la distribución del cuidado ni en la autonomía económica de las mujeres firmantes.

En materia de seguridad, como se señaló en el apartado anterior, persisten dificultades para incorporar efectivamente los enfoques diferencial e interseccional en las medidas de prevención y protección, con consecuencias particulares para las mujeres firmantes (Defensoría del Pueblo, Informe de Seguimiento AT IS-004-2026). El Protocolo de Análisis de Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos expedido por la UNP en 2020 está dirigido específicamente a mujeres con liderazgo visible y no incorpora la maternidad ni la condición de firmante como factores diferenciales de riesgo.

De los 521 homicidios de personas firmantes reportados por Indepaz desde 2017, 12 corresponden a mujeres. Naciones Unidas registra, adicionalmente, 18 mujeres firmantes entre las 179 víctimas de tentativa de homicidio (Naciones Unidas, 2026a, párr. 41; Naciones Unidas, 2026a, párr. 37).

Una dimensión particular de estos riesgos diferenciados es su extensión al núcleo familiar. El propio SNR ha identificado que los esquemas de protección individual no contemplan suficientemente los riesgos que enfrentan las familias de las personas firmantes (ARN, 2026e). Esta limitación puede llevar a las mujeres firmantes a restringir su movilidad, su vida pública y su actividad política para evitar exponer a sus hijas e hijos a situaciones de riesgo.

El monitoreo del SAT ha constatado en Cauca, Nariño y Valle del Cauca amenazas y hostigamientos contra familiares de personas firmantes y ha identificado riesgos diferenciados para sus hijos e hijas,

incluidas tentativas de instrumentalización y, en casos específicos, reclutamiento forzado (Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas, 2025; International Crisis Group, 2026; Naciones Unidas, 2026). También ha documentado que las mujeres firmantes y las parejas de los firmantes enfrentan riesgos múltiples y acumulativos, y que las violencias basadas en género, incluido el acoso y la violencia sexual, son utilizadas por grupos armados como mecanismos de control, para castigar el liderazgo femenino o provocar la salida del territorio.

En Caquetá, lideresas firmantes señalaron al equipo defensorial que se ven obligadas a restringir su acción política por temor a represalias contra sus hijos. A estas situaciones se suman las violencias en el ámbito familiar. Una mujer firmante entrevistada por el equipo defensorial en Cúcuta, en marzo de 2026, señaló que con el tránsito a la vida civil se reactivaron los roles de género y aparecieron casos de violencia intrafamiliar que durante la militancia no existían o se invisibilizaban (Defensoría del Pueblo, entrevista en terreno, marzo de 2026).

La Instancia Especial de Mujeres ha advertido sobre la violencia letal contra las mujeres firmantes y los vacíos de los sistemas de información, que no cuentan con la desagregación necesaria para establecer su magnitud (Instancia Especial de Mujeres, 2024, pp. 65-66). Su informe 2024-2025 registra que, de las 3379 mujeres acreditadas, 56 han fallecido en diferentes circunstancias y una es víctima de desaparición forzada (Instancia Especial de Mujeres, 2025, p. 63). Sin embargo, no existe un cruce público entre esta información y los registros de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía.

En salud sexual y reproductiva, pese a las medidas contempladas desde el CONPES 3931 de 2018, persisten brechas en el acceso a algunos servicios. En 2022, la Mesa Técnica de Género del CNR identificó dificultades en la atención obstétrica, el acceso a anticonceptivos en zonas rurales y las jornadas de detección de cáncer de mama y de cuello uterino, también reportó que el 2,7 % de las mujeres firmantes tenía enfermedades de alto costo, frente al 1,4 % de los hombres (Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación y ONU Mujeres Colombia, 2022, pp. 24 y 28-30). La encuesta MEAC-UNIDIR encontró que solo el 37 % de las personas encuestadas reportó haber accedido a servicios de salud sexual y reproductiva desde la firma del Acuerdo (Olaya et al., 2026, p. 12, figura 2).

Frente a estas brechas, en 2025, la ARN desarrolló una estrategia de sensibilización en derechos sexuales y reproductivos, acompañamiento psicosocial y jurídico a víctimas de violencias basadas en género y atención a mujeres con enfermedades de alto costo asociadas a la salud sexual y reproductiva, con una cobertura proyectada de 1050 personas en 15 municipios, entre ellas 450 mujeres y 300 niñas y adolescentes (PGN, 2026, p. 107).

En salud mental se han fortalecido las medidas de atención institucional. El PRI incorporó acciones para facilitar la atención de personas en reincorporación con problemas y trastornos mentales, incluido el acceso a procedimientos y medicamentos (ARN, 2025, Manual para la formulación, seguimiento y evaluación de Planes de Reincorporación Individual). A ello se suma la Política Nacional de Salud Mental 2025-2034, adoptada mediante el Decreto 729 de 2025, que contempla la ampliación de la cobertura de atención psicosocial para personas reincorporadas y firmantes del Acuerdo de Paz residentes en zonas rurales dispersas, con enfoque interseccional, así como atención integral en salud mental diferenciada para víctimas de violencias sexuales y basadas en género.

Pese a estos avances persisten necesidades de atención psicosocial de las mujeres firmantes, relacionadas con la sobrecarga de cuidado no remunerado, la violencia intrafamiliar y los traumas aso-

ciados al conflicto armado. No existe un protocolo nacional del Ministerio de Salud que articule la condición de firmante con la atención en salud mental con enfoque de género.

La maternidad y las responsabilidades de cuidado adquirieron una importancia particular con el tránsito a la vida civil y plantearon desafíos que no fueron suficientemente previstos en el diseño inicial de la reincorporación. Entre noviembre de 2016 y octubre de 2024 nacieron 5921 hijos e hijas de personas firmantes (ARN, citada en El Espectador, 2024b, párr. 4).

La respuesta institucional se desarrolló progresivamente y, según la ARN, al 31 de marzo de 2026, el ICBF reportaba atención al 100 % de las niñas, niños y adolescentes hijos e hijas de personas firmantes (ARN, 2026B). Sin embargo, persisten dificultades para implementar las estrategias integrales dirigidas a reducir las barreras asociadas al cuidado que el CONPES 3931 de 2018 asignó a la ARN, junto con el SENA, la CPEM, el ICBF y los ministerios de Educación, Trabajo y Salud. El trabajo de cuidado continúa recayendo desproporcionadamente sobre las mujeres firmantes.

La brecha en la distribución del cuidado se ha documentado desde los primeros años de la reincorporación. Según la Mesa Técnica de Género del CNR, el 35 % de las mujeres caracterizadas por la ARN estaba dedicada exclusivamente a labores domésticas y de cuidado no remuneradas, frente al 2,3 % de los hombres (Mesa Técnica de Género del CNR y ONU Mujeres, 2022, p. 32). La encuesta MEAC-UNIDIR muestra que el 33 % de las mujeres firmantes encuestadas identifica las responsabilidades de cuidado como un desafío importante para su reincorporación, frente al 15 % de los hombres, diferencia estadísticamente significativa (Olaya et al., 2026, p. 25). Por su parte, un diagnóstico de la ARN de 2026 documenta que las mujeres firmantes dedican más de seis horas diarias al cuidado, mientras los hombres dedican entre cero y dos horas (ARN, 2026e).

El Balance de la Mesa Técnica de Género del CNR documenta que las principales barreras de acceso de las mujeres firmantes a la educación son la carga de cuidado no remunerado, la falta de recursos económicos para sostenerse durante los estudios, la ausencia de oferta adaptada a las condiciones territoriales y el limitado acceso a internet en zonas rurales (Mesa Técnica de Género del CNR y ONU Mujeres, 2022, pp. 43-44). La encuesta MEAC-UNIDIR refuerza ese diagnóstico: el 59 % de las personas encuestadas reportó dificultades económicas como su mayor desafío, el 43 % señaló la estigmatización como obstáculo cotidiano y el 23 % identificó las responsabilidades de cuidado como limitante para participar en actividades del proceso, con una brecha de género marcada (Olaya et al., 2026, p. 18). Esa carga desigual produce efectos en cascada: limita el tiempo disponible para los proyectos productivos, dificulta el acceso a la educación y a la formación y restringe la participación en los espacios políticos del proceso.

Frente a esta brecha, existen iniciativas que es importante resaltar. La intervención del proyecto «Cuidados para la Paz» (ONU Mujeres, UNICEF y PNUD) en 10 ETCR priorizados demostró que es posible avanzar en la redistribución del trabajo de cuidado mediante intervenciones dirigidas: tras su implementación se registró un aumento del 18,5 % en la participación de los hombres en trabajos de cuidado no remunerado y una reducción del 13,3 % del tiempo dedicado por las mujeres a esas labores (ONU Mujeres, UNICEF y PNUD, 2024, p. 4). Esto constituye una buena práctica del proceso con potencial de ampliación. A ello se suma la Política Nacional de Cuidado, que incorporó acciones dirigidas específicamente a fortalecer los procesos comunitarios de cuidado y a reconocer, redistribuir y reducir las cargas de cuidado de las mujeres firmantes vinculadas a procesos productivos (Instituto Kroc, 2025, p. 129).

En el componente de reincorporación económica se registran avances en la participación de las mujeres, pero persisten desafíos para su autonomía económica. A marzo de 2025, 2765 de las 3010 mujeres firmantes habían recibido desembolsos para proyectos productivos individuales o colectivos y 20 iniciativas productivas colectivas de mujeres habían ingresado a la Estrategia de Sostenibilidad (ARN, 2025); entre 2022 y 2026 la ARN destinó, además, recursos específicos al fortalecimiento de organizaciones productivas integradas mayoritariamente por mujeres y reportó 62 planes de sostenibilidad aprobados con acciones con enfoque de género (ARN, 2026a, p. 30). Persiste, sin embargo, una brecha entre participación y liderazgo: al corte de 2023, las mujeres lideraban solo el 11 % de los colectivos y el 19 % de las 181 cooperativas (Instituto Kroc, 2023, p. 93), y las iniciativas lideradas por mujeres enfrentan barreras adicionales de sostenibilidad vinculadas a la carga de cuidado no remunerado y a las dificultades para acceder a tierra, asistencia técnica, crédito y mercados.

En el acceso al empleo formal, solo el 27 % de las mujeres firmantes cuenta con empleo formal remunerado (Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) y Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), 2024), dato coherente con los registros de la ARN, según los cuales 754 de las 2461 personas en reincorporación con vinculación laboral formal a mayo de 2026 son mujeres, es decir, una de cada cuatro mujeres activas en el proceso (ARN, 2026d, sección Datos de interés). En las condiciones laborales, el Balance de la Mesa Técnica de Género documentó que el 83 % de las mujeres que trabajaban (2460) lo hacía sin ningún tipo de contrato, situación que impide el acceso a la seguridad social y profundiza la feminización de la pobreza al interior del proceso (Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación y ONU Mujeres Colombia , 2022, p. 32).

El financiamiento de las instancias de seguimiento y transversalización más activas, en particular la Instancia Especial de Mujeres y la Mesa Técnica de Género del CNR, ha dependido de manera significativa de la cooperación internacional durante toda la década, lo que plantea un riesgo de sostenibilidad cuando esa cooperación disminuye o cambia de prioridades (Instituto Kroc, 2026, pp. 26 y 163; Instancia Especial de Mujeres, 2024, pp. 105-106). De hecho, el informe de la Misión de Verificación de marzo de 2026 señala que las limitaciones de financiación impidieron realizar oportunamente la elección de sus 16 representantes y redujeron la capacidad de la IEM para ejercer su función de seguimiento.

A lo anterior se suma la estigmatización institucional. Funcionarios responden a denuncias de mujeres firmantes con frases como «eso sucede porque usted es firmante» (Instancia Especial de Mujeres, 2025, p. 60), lo cual contribuye a la desconfianza institucional y al subregistro de estas situaciones. Las lideresas firmantes que participan en espacios políticos enfrentan una forma adicional de estigmatización: son señaladas simultáneamente por lo que fueron y por lo que hacen, lo que restringe su participación en instancias territoriales y en los propios mecanismos del proceso.

En materia de participación política y ciudadana se han desarrollado acciones para fortalecer el liderazgo y la organización de las mujeres firmantes. Entre 2023 y 2024, la ARN adelantó procesos de formación para la incidencia, el liderazgo y la participación en escenarios de decisión pública en 12 municipios, con alrededor de 340 mujeres firmantes, familiares y mujeres de la comunidad, incluidas 35 mujeres indígenas. Estos procesos dieron lugar a 12 agendas territoriales de incidencia de mujeres (ARN, 2026a, p. 52). Durante el último cuatrienio, la ARN reportó el fortalecimiento de 30 organizaciones de mujeres firmantes y, en 2025, la participación de 176 mujeres en espacios de fortalecimiento del liderazgo político (ARN, 2026a, p. 53).

La incorporación de otros enfoques diferenciales también ha registrado avances. En materia de discapacidad, la ARN identificó 2229 personas con autorreconocimiento de discapacidad al 30 de mayo de 2026 y ha desarrollado acciones de certificación, rehabilitación, ajustes razonables e inclusión social y laboral. El PRI incorpora medidas específicas para esta población y el PMI cuenta con un indicador sobre el avance de sus planes de reincorporación individual (ARN, 2026a, p. 64).

En relación con las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD), en 2025 se identificaron 126 personas entre los 10 248 planes de reincorporación individual evaluados (ARN, 2026a, p. 21), cifra que el seguimiento defensorial considera inferior al universo real por el subregistro asociado a la estigmatización. Aunque se han desarrollado medidas específicas para esta población, la Instancia Especial de Mujeres señaló que, al cierre de 2025, su incorporación mostraba poco desarrollo operativo en el nivel territorial (Instancia Especial de Mujeres, 2025, p. 127).

2.2. Enfoque étnico

El enfoque étnico estuvo previsto desde el propio Acuerdo Final, cuyo Capítulo Étnico estableció el compromiso de concertar con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos un programa especial de armonización para la reincorporación de sus integrantes. Sin embargo, el desarrollo de su marco normativo se consolidó de manera tardía: el Decreto 856 de 2025 adoptó el Programa Especial de Armonización Indígena "Caminos para Volver al Origen" y el Decreto 103 de 2025 adoptó el Programa Especial de Armonización con Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Su implementación, prevista hasta 2031, se concreta en planes y rutas territoriales concertados con las autoridades propias. Al cierre del primer semestre de 2026 habían culminado cinco planes comunitarios, dos del componente indígena y tres del componente de comunidades negras, con acciones de fortalecimiento cultural y comunitario, recuperación de saberes ancestrales, salud, ambiente e infraestructura, y se habían suscrito cuatro nuevos instrumentos para la ejecución de igual número de planes (ARN, 2026a, pp. 26-27). Aunque los procesos de consulta previa fueron protocolizados en noviembre de 2023, los programas especiales de armonización solo se adoptaron en 2025, lo que redujo el tiempo disponible para su implementación efectiva. En el nivel territorial, los decretos prevén la concertación con las autoridades de los resguardos y consejos comunitarios y la contratación con sus organizaciones para la ejecución de las acciones, sin que se requieran nuevos procesos de consulta previa. En paralelo y como una realidad propia del proceso, la autoorganización étnica firmante ha desarrollado formas propias de representación.

De las 2162 personas firmantes con pertenencia étnica al 31 de marzo de 2026, la mayoría son indígenas (ARN, 2026B). Entre las mujeres firmantes indígenas, la afiliación a cabildo registra una brecha de género: el 48 % de las 525 mujeres registradas está inscrita en cabildo, frente al 60,3 % de los hombres firmantes indígenas (Mesa Técnica de Género del CNR y ONU Mujeres, 2022, p. 23), diferencia que requiere explicación en diálogo con las autoridades y organizaciones indígenas.

En el ETCR Agua Bonita se conformó en 2025 el Cabildo Morichal Unidos por la Paz (CAMUPA), integrado por personas firmantes de los pueblos pijao, coreguaje, huitoto, wanano e inga, cuya

composición intercultural es resultado de la convivencia entre pueblos durante la militancia y la reincorporación. El Ministerio del Interior exigió su inscripción bajo un único pueblo. El caso plantea desafíos para el reconocimiento institucional y la atención de formas organizativas pluriétnicas surgidas en la reincorporación, para las cuales no existe un marco normativo ni procedimental, y cuya respuesta requiere un análisis con la participación de los pueblos étnicos desde sus instancias formales de concertación, a la luz de sus derechos colectivos y de los derechos a la autonomía y a la autodeterminación. El seguimiento defensorial advierte que estas formas organizativas emergentes deben articularse con las autoridades étnico-territoriales ya constituidas y reconocidas, sin suplantar sus estructuras de gobierno propio.



3. Conclusiones

A 10 años de la firma, la reincorporación se ha mantenido como un proceso continuo a lo largo de tres periodos de gobierno. De las 14 394 personas acreditadas desde 2017, 10 943 permanecen activas en el Programa de Reincorporación Integral, es decir, el 76 %, con un cumplimiento del 98 % de los compromisos suscritos en 2025 (ARN, 2026a, p. 28; PGN, 2026, p. 89). Esa permanencia constituye un indicador del compromiso de las personas firmantes con el proceso. Los resultados acumulados son verificables en salud, educación, proyectos productivos, tierra y vivienda, aunque en todos estos componentes persisten desafíos para consolidar los avances y garantizar la sostenibilidad de la reincorporación. A ellos se suman las dificultades en materia de garantías de seguridad y de implementación territorial de los enfoques diferenciales.

La arquitectura institucional de la reincorporación se ha fortalecido con la adopción de nuevos instrumentos. El SNR, instalado en junio de 2025, articula a 38 entidades; el PRI, en marcha desde 2025, estructura la oferta en planes individuales, colectivos y territoriales; y el PESP, el PPI, los Programas Especiales de Armonización y las AERC forman parte de los desarrollos institucionales de la política de reincorporación. Varios de estos instrumentos se adoptaron entre 2024 y 2026, de modo que su implementación apenas comienza frente a un horizonte que el Plan Marco de Implementación fija en 2031 y que la política de reincorporación no ha definido por sí misma. El desafío consiste en asegurar su funcionamiento regular, su financiación, la articulación entre entidades y con los territorios y su continuidad institucional, con criterios claros sobre lo que significa culminar el proceso.

La consolidación territorial avanzó de manera significativa. Al cierre de junio de 2026, la ARN administraba 19 ETCR y, a marzo de ese año, 19 de los 22 ETCR tenían formalizada la propiedad de la tierra. Entre 2022 y 2026 se alcanzaron 20 662 hectáreas para la reincorporación (ARN, 2026a, pp. 37 y 46; Naciones Unidas, 2026a, párr. 31). Cuatro AERC habían sido reconocidas a agosto de 2026 y 1134 viviendas definitivas se encontraban en distintas fases de implementación. Quedan pendientes la solución definitiva de tierra en tres ETCR, la culminación de las obras de infraestructura y vivienda, el reconocimiento de las solicitudes de AERC en trámite y, sobre todo, la formulación y financiación de los Planes Especiales de AERC con participación de las entidades territoriales.

En reincorporación económica se registran avances importantes en la cobertura de los proyectos productivos: 6206 iniciativas con más de 106 000 millones de pesos desembolsados y una Estrategia de Sostenibilidad con 62 planes aprobados (ARN, 2026B; ARN, 2026a, p. 29). Uno de los principales desafíos es garantizar su sostenibilidad mediante acompañamiento técnico, comercialización y acceso a crédito y mercados. A ello se suma el reto de la empleabilidad: a mayo de 2026, solo 2461 personas en reincorporación registraban vinculación laboral según sus aportes al régimen contributivo de seguridad social (ARN, 2026d). Una parte importante de ese empleo corresponde a la vinculación de personas firmantes como agentes de protección de la UNP, lo que pone de presente la necesidad de ampliar y diversificar las fuentes de empleo formal. La generación de ingresos y las oportunidades laborales adquieren especial importancia para una población que reside mayoritariamente fuera de los ETCR. La asignación mensual sigue siendo la fuente principal de ingresos de buena parte de la población firmante, según las entrevistas realizadas para este informe, lo que evidencia las dificultades que persisten para alcanzar la autonomía económica.

En reincorporación social, la afiliación en salud del 99 %, la atención psicosocial del 91 %, la atención

del 100 % de las niñas, niños y adolescentes por el ICBF y los cerca de 7000 bachilleres constituyen logros acumulados (ARN, 2026B). Los retos consisten en asegurar la continuidad de estos servicios cuando el acompañamiento del programa termine y en articular la educación con las trayectorias de vida y las oportunidades económicas de las personas firmantes: el acceso a la educación superior y a la formación para el trabajo sigue siendo limitado y la información disponible no permite contrastar la demanda priorizada en los planes individuales con el acceso efectivo. A ello se suman los desafíos para culminar los procesos de reunificación familiar, cuyo avance todavía es limitado y cuya continuidad depende de recursos de cooperación.

La reincorporación política cumplió el tránsito pactado: las extintas Farc-EP dejaron las armas, se convirtieron en partido y participaron en elecciones. En 2026 terminó la garantía transitoria de representación en el Congreso y el partido perdió su personería jurídica, sin que ello afecte las garantías generales de participación ni la representación de las personas firmantes en el CNR y en la CSIVI. La población firmante está hoy dispersa en el territorio y es plural en sus formas organizativas: hay 375 formas asociativas, organizaciones de mujeres, organizaciones étnicas y la Mesa Autónoma de Reincorporación. Esa pluralidad plantea nuevos desafíos para la interlocución institucional en los ámbitos nacional y territorial, que exigen mantener y fortalecer los espacios de participación construidos durante la implementación.

Los enfoques de género y étnico cuentan con instrumentos: las acciones afirmativas del CONPES 3931, la Mesa Técnica de Género del CNR, la Instancia Especial de Mujeres, la Ley 2487 de 2025 y los Programas Especiales de Armonización adoptados en 2025. Persisten, sin embargo, rezagos de implementación y brechas significativas: las mujeres firmantes dedican más de seis horas diarias al cuidado frente a menos de dos de los hombres, tienen menor acceso al empleo formal y a los liderazgos productivos, enfrentan riesgos de seguridad que se extienden a sus familias y encuentran barreras para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva.

Los programas de armonización por su parte se adoptaron tardíamente y presentan desafíos para su implementación territorial. A ello se suman las dificultades para el reconocimiento institucional de formas organizativas pluriétnicas surgidas en la reincorporación, ante la ausencia de un marco normativo y procedimental que permita atender estas realidades, cuya respuesta debe construirse con los pueblos étnicos en sus espacios de concertación, para respetar sus derechos colectivos y sus estructuras de gobierno propio.

En garantías de seguridad, el Estado avanzó en el desarrollo de los instrumentos previstos, entre ellos el SISEP y sus instancias, el PESP en 2024 y el PPI en 2025, y la Corte Constitucional ha reconocido avances en su seguimiento. Sin embargo, la violencia contra las personas firmantes persiste: 521 homicidios reportados desde 2017, de los cuales 54 ocurrieron en 2025, con un aumento del 38,5 % frente a 2024. A agosto de 2026, permanecían vigentes 74 alertas tempranas que advertían riesgos para personas en reincorporación (Indepaz, 2026; Defensoría del Pueblo, 2026).

El Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia SU-020 de 2022 sigue vigente. La estigmatización de la población firmante persiste como factor de riesgo que la asocia con la criminalidad y legitima socialmente la violencia en su contra, en particular en los territorios donde los grupos armados ilegales reproducen esas narrativas y adopta también formas institucionales, como la respuesta de algunos funcionarios a las denuncias de mujeres firmantes. Pese a los desarrollos del CONPES 3931, de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización y del PESP, las acciones de prevención se han concentrado en la comunicación pública y en indicadores

de gestión, sin que la información disponible permita valorar sus resultados en materia de convivencia y reconciliación. Como lo ha señalado la Corte, la reincorporación integral es en sí misma una garantía de seguridad, de modo que la superación del ECI exige tanto prevención y protección efectivas como condiciones económicas, sociales y territoriales que hagan sostenible el proceso (Corte Constitucional, Auto 826 de 2024, párr. 67, 71 y 73).

La obligación de garantizar los derechos de las personas firmantes corresponde al Estado colombiano, en el marco de la corresponsabilidad que el Acuerdo Final establece para ambas partes. El proceso llega al cuatrienio 2026-2030 con una arquitectura institucional fortalecida, un programa en marcha, los aprendizajes de una década y una población firmante organizada y comprometida con la legalidad. Se trata de uno de los puntos del Acuerdo con mayores avances y ese avance debe mantenerse y acelerarse. Consolidar lo construido, acelerar lo pendiente y definir con claridad las condiciones de culminación del proceso hacia 2031 es la tarea que la Defensoría del Pueblo monitoreará en los próximos años. Las recomendaciones que siguen precisan esa tarea.

4. Recomendaciones

Al Presidente de la República, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y al Ministerio del Interior: garantizar que la reorganización de la Presidencia de la República y de las entidades adscritas o vinculadas a ella, incluidas la ARN, la UNP y la instancia que lidere la implementación del Acuerdo Final, no desacelere ni suspenda la implementación del Acuerdo de Paz ni reduzca la coordinación de estos asuntos en el primer nivel del Estado.

Sea cual fuere la arquitectura ejecutiva adoptada, mantener una estructura institucional de paz que fortalezca y acelere el cumplimiento del Acuerdo, cuya implementación integral y de buena fe es una obligación constitucional para todas las autoridades (Acto Legislativo 02 de 2017).

Adoptar un plan de transición de carácter público que determine qué entidades asumirán cada función, con qué recursos, bajo qué mecanismos de coordinación y cómo se evitará la interrupción de los programas en curso, que permita fortalecer la garantía de los derechos de las personas firmantes de paz, en particular sus derechos a una vida digna y a la seguridad (Defensoría del Pueblo, 2026a, numeral 3).

A las entidades que integran el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), bajo la coordinación de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) o de la entidad que haga sus veces: asegurar la implementación efectiva del Programa de Reincorporación Integral (PRI) mediante el funcionamiento regular de las instancias y subcomités del SNR, la formulación y ejecución de sus planes de acción, la participación efectiva de las entidades responsables y la preservación de las capacidades institucionales y técnicas necesarias, con especial atención a los componentes con mayor rezago: sostenibilidad económica, acceso a tierras, garantías de seguridad y enfoques diferenciales.

Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y entidades que integran el SNR: definir, con base en las metas y compromisos del Plan Marco de Implementación, las metas pendientes de la reincorporación hasta 2031, los criterios de culminación

del proceso y los recursos requeridos para su cumplimiento e incorporarlos en el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 y su Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, así como en los instrumentos de programación fiscal y presupuestal de mediano plazo. Para ello, identificar las responsabilidades y las asignaciones presupuestales que corresponden a cada entidad del SNR y asegurar que el trazador presupuestal para la paz permita identificar el gasto en reincorporación por entidad.

A la Agencia Nacional de Tierras, Sociedad de Activos Especiales y ARN: garantizar durante la vigencia del PND 2026-2030 una solución definitiva de acceso a tierras para los ETCR que aún carecen de ella, avanzar en la titulación de los predios entregados provisionalmente sin transferencia de dominio y agilizar la atención y resolución de las solicitudes individuales y colectivas en trámite ante la ANT y la SAE, con atención prioritaria a los rezagos documentados en Arauca, Cauca, Chocó y Antioquia y a los incumplimientos identificados en La Guajira y Nariño, para priorizar las iniciativas lideradas por mujeres y los procesos colectivos étnicos.

A la ARN y Ministerio del Interior, en articulación con el DNP, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y las entidades territoriales: culminar la consolidación de los ETCR que la ARN aún administra, incluida la ejecución de las obras de infraestructura básica y vivienda pendientes, con especial atención a los déficits de agua potable y saneamiento identificados en el seguimiento defensorial. Asimismo, avanzar en el reconocimiento de las solicitudes de AERC en trámite y garantizar la formulación, financiación e implementación de sus Planes Especiales, mediante su articulación con los instrumentos de planeación territorial y la concurrencia de recursos nacionales y territoriales.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y ARN: concluir los proyectos de vivienda definitiva en ejecución en los ETCR y avanzar en el acceso a soluciones habitacionales para las personas firmantes que residen en las AERC, así como mantener y difundir los esquemas de acceso individual, en particular el subsidio para hogares en ruta de reincorporación (Decreto 650 de 2022) y la modalidad de vivienda usada (Decreto 775 de 2025), para priorizar los departamentos sin oferta institucional activa y los hogares con jefatura de mujeres.

Al Ministerio del Trabajo, al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: fortalecer la Estrategia de Sostenibilidad (Resolución 1369 de 2024) y la Estrategia de Empleabilidad e Inclusión Laboral del PRI mediante acompañamiento técnico sostenido, acceso a crédito y mercados, articulación de los proyectos productivos con cadenas de valor y canales de comercialización, en coordinación con el sector privado y rutas diferenciadas de generación de ingresos para la población en ruralidad dispersa y en contextos urbanos, con medidas específicas para reducir las barreras de acceso de las mujeres y de las organizaciones productivas de personas firmantes con pertenencia étnica, y reportar información desagregada sobre vinculación, permanencia y calidad del empleo, incluida la composición del empleo formal por tipo de vinculación.

Al Ministerio de Educación Nacional, al ICETEX y a la ARN: ampliar el acceso de las personas firmantes y sus familias a la educación superior y a la formación para el trabajo, de tal manera que se articule con sus planes individuales y con las oportunidades económicas del territorio. Asimismo, publicar información que permita contrastar la demanda priorizada en los planes individuales con el acceso efectivo.

Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la ARN: garantizar la continuidad de la atención en salud, incluidas la salud mental y la salud sexual y reproductiva, con información desagregada por sexo que permita verificar el acceso efectivo de las mujeres firmantes, especialmente en zonas rurales y mecanismos de seguimiento a la atención de las violencias basadas en género.

A la ARN: garantizar la continuidad del Programa de Reunificación Familiar con recursos propios, no dependientes de la cooperación, y con metas de culminación de los casos activos.

Al Ministerio del Interior, a la ARN y a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz o quien haga sus veces: garantizar el funcionamiento regular de las instancias de interlocución con las personas firmantes previstas en el Acuerdo y en su desarrollo (CNR, CSIVI, CTR e instancias departamentales de reincorporación) y reconocer a sus formas asociativas, organizaciones de mujeres y organizaciones étnicas como interlocutoras en las instancias técnicas del SNR, para fortalecer, con garantías de seguridad, los liderazgos sociales, políticos y comunitarios surgidos de la población firmante.

Al Ministerio del Interior y a la ARN: acelerar la concertación e implementación territorial de los Programas Especiales de Armonización y activar, con la Mesa Permanente de Concertación y el Espacio Nacional de Consulta Previa, un espacio de análisis sobre el reconocimiento de las formas organizativas pluriétnicas surgidas en la reincorporación.

A la Oficina del Alto comisionado para la Paz/ y a la Unidad de Implementación del AFP y ARN: asegurar recursos para el funcionamiento de la Mesa Técnica de Género del CNR y de la Instancia Especial de Mujeres, reglamentar e implementar la Ley 2487 de 2025 y las estrategias de redistribución del cuidado previstas en el CONPES 3931 de 2018.

Unidad Nacional de Protección (UNP): reducir los tiempos de valoración del riesgo y de respuesta, así como adecuar los esquemas de protección a los contextos territoriales, a las modalidades de riesgo y al núcleo familiar y fortalecer las medidas diferenciales para mujeres y personas con pertenencia étnica.

A la Presidencia de la República, a través de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz o quien haga sus veces y Ministerio del Interior, en el marco de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y del SISEP: cumplir las órdenes de la Corte Constitucional para la superación del ECI declarado en la Sentencia SU-020 de 2022, en particular mediante las siguientes acciones: promover la adopción e implementación del PESP en los departamentos y municipios con alertas tempranas vigentes y con mayor población firmante fuera de los ETCR y fortalecer la protección colectiva y comunitaria.

A la Fiscalía General de la Nación, Unidad Especial de Investigación (UEI): fortalecer la capacidad investigativa frente a los crímenes cometidos contra las personas firmantes y publicar información periódica sobre los homicidios, desagregada por sexo y pertenencia étnica, que incluya el número de casos, su etapa procesal, las sentencias condenatorias y los avances en la identificación y judicialización de los presuntos autores intelectuales.

A la ARN y al Ministerio del Interior: fortalecer las estrategias de reincorporación comunitaria y de prevención de la estigmatización con las comunidades de acogida, en articulación con la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, con énfasis en los territorios donde la presencia de grupos armados ilegales reproduce narrativas que señalan a la población firmante. Asimismo, desarrollar estrategias de prevención de la violencia digital en zonas urbanas y avanzar en la formación de los servidores públicos que atienden a esta población.

Al Presidente de la República, ministros, a los Altos mandos de Fuerzas Militares, al Congreso de la República, a los gobernadores, a los alcaldes, a los diputados, a los consejales y a los demás actores políticos: abstenerse de palabras y actos de estigmatización contra la población firmante del Acuerdo de Paz de 2016, reconocer públicamente su compromiso con la paz.



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://wwnorma.php?i=81573

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN] (2025). *Manual para la formulación, seguimiento y evaluación de Planes de Reincorporación Individual* (Versión 2).

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN] (2026a). *Informe de empalme ARN. Gobierno 2022-2026 (versión completa)*. Repositorio Datálogo, DNP. https://datalogost.dnp.gov.co/storage/2022_2026/Sector_Presidencia_de_la_Rep%C3%BAblica/InformeEmpalme/ARN/Informe_de_empalme_ARN.pdf

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN] (2026b, 19 de mayo). *Oficio de respuesta* [Oficio No. OFI26-009062].

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN] (2026c, 12 de agosto). *Acta de Informe de Gestión, 16 de enero de 2023 a 4 de agosto de 2026 (Ley 951 de 2005)*. https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documents/InformedeEmpalme/04_08_2026_Informe_Acta_de_Gestion_2023-2026.pdf

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN] (2026d, mayo). *Empleo formal impulsa la reincorporación: más de 2.400 firmantes de paz vinculados laboralmente en Colombia* [Nota de prensa].

Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN] (2026e, 8 de mayo). *PPT Subcomité de Reincorporación y Construcción de Paz, sesión del 8 de mayo de 2026* [Presentación].

Auto 826/24 (2024, 16 de mayo). Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022 (Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, M. P.).

Cooperación Alemana al Desarrollo [GIZ] y Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN] (2024). *Diagnóstico sobre violencia política basada en género contra mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz*.

Decreto 103 de 2025. Programa Especial de Armonización para comunidades NARP. (2025, 28 de enero). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 013.

Decreto 0582 de 2026. Por medio del cual se amplía la vigencia de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). (2026, 5 de junio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 517.

Decreto 1048 de 2024. Por medio del cual se adiciona el Capítulo 7, al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, se reconocen las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva, y

se dictan otras disposiciones relacionadas con la consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación - ETCR -. (2024, 14 de agosto). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 52 848. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=248236

Decreto 1274 de 2017. Por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización -ZVTN- y unos Puntos Veredales de Normalización -PTN-, establecidos por los Decretos 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026 de 2016, y 150 de 2017, y se dictan otras disposiciones. (2017, 28 de julio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 308. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70781

Decreto 1444 de 2022. Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. (2022, 2 de agosto). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 52 114.

Decreto 1543 de 2020. Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación. (2020, 24 de noviembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 51 508. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=149255

Decreto 2026 de 2017. Por medio del cual se reglamentan los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), creados mediante el Decreto número 1274 de 2017, y se dictan otras disposiciones. (2017, 4 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 437. https://jurismart.co/biblioteca/63099-decreto-2026-de-2017/

Decreto 2027 de 2016. Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación. (2016, 6 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 080.

Decreto 299 de 2017. Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección. (2017, 23 de febrero). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 156.

Decreto 638 de 2025. Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 1 de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en lo relacionado con la reglamentación del Programa de Protección Integral de que trata el artículo 12 del Decreto Ley 895 de 2017. (2025, 10 de junio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 146.

Decreto 650 de 2022. Subsidio Familiar de Vivienda para población en ruta de reincorporación. (2022, 27 de abril). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 52 018. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=122920

Decreto 729 de 2025. Por el cual se adiciona el Título 15 a la Parte 8 del Libro 2 del Decreto número 780 de 2016 en relación con la actualización de la Política Nacional de Salud Mental. (2025, 25 de junio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 162. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=183854

Decreto 756 de 2018. Por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 2.14.16.1 del Decreto 1071 de

2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en lo relacionado a los programas especiales de dotación de tierras. (2018, 4 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 583. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86321

Decreto 775 de 2025. Por el cual se modifican y/o adicionan los artículos 2.1.1.1.1.1.2, 2.1.1.1.1.1.7, 2.1.1.1.1.1.8, 2.1.1.1.13.3, 2.1.1.1.13.4 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social. (2025, 7 de julio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 175. https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/decreto-0775-del-07-de-julio-de-2025.pdf

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. Programa Especial de Armonización Indígena “Caminos para Volver al Origen”. (2025, 30 de julio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 220. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=263276

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.

Decreto Ley 897 de 2017. Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización y se dictan otras disposiciones. (2017, 29 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 248.

Decreto Ley 899 de 2017. Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP de conformidad con el Acuerdo Final. (2017, 29 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 248.

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 acceso y formalización de tierras y se dictan otras disposiciones. (2017, 29 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 50 248. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81859

Defensoría del Pueblo, Delegada para la Justicia Transicional y la Defensa del Derecho a la Paz [DJTYDP] (2026a, agosto). *Consolidación de reportes* [Documento interno de trabajo].

Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas. (2026b). *Informe especial de riesgo IS-004-2026*.

Defensoría del Pueblo (2026c, 31 de julio). *Carta de la Defensora del Pueblo, Iris Marín Ortiz, al Presidente electo Abelardo de la Espriella*. https://www.defensoria.gov.co/-/carta-de-la-defensora-del-pueblo-iris-marin-ortiz-al-presidente-electo-abelardo-de-la-espriella

Defensoría del Pueblo. (2026d, agosto). *Radiografía de los derechos humanos en Colombia: cifras clave para decidir*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/4139952/Documento_Pais_2026.pdf

El Espectador (2024). *Reportaje sobre el baby boom de la reincorporación tras el Acuerdo Final*. https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/acuerdo-de-paz-con-farc-ocho-anos-que-paso-con-los-hijos-de-los-exguerrilleros-tras-baby-boom/

Fundación Ideas para la Paz [FIP] (2026, marzo). *Comunes: la caída electoral del partido que no necesariamente es un fracaso del Acuerdo de Paz*. https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-03/comunes-la-caida-electoral-del-partido-que-no-necesariamente-es-un-fracaso-del-acuerdo-de-paz

Indepaz (2026). Visor de asesinato a firmantes del Acuerdo de Paz en Colombia. https://indepaz.org.co/observatorio-de-derechos-humanos-y-conflictividades/visor-de-asesinato-a-firmantes-del-acuerdo-de-paz-en-colombia/

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (2024, diciembre). *¿Igualdad en la Paz? De promesas a realidades*. https://instanciaespecialdemujeres.org/wp-content/uploads/2026/04/informe-de-seguimiento-al-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-final-de-paz.-vf-1.pdf

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (2025, noviembre). *Las deudas de la implementación: balance de las mujeres en sus diversidades. Informe periodo 2024-2025*. https://instanciaespecialdemujeres.org/wp-content/uploads/2026/04/informe-iem-2025_1_compressed.pdf

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz], Observatorio de Derechos Humanos y Conflicto Armado (2026). *Visor de violencia contra firmantes 2017-2026*. https://indepaz.org.co/

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2023). *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: informe sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque de género del Acuerdo Final de Paz, diciembre 2021 a noviembre 2022*. Universidad de Notre Dame. https://kroc.nd.edu/

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (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 (2026). *Noveno año de implementación: tendencias y claves para la transición política (corte noviembre de 2025)*. Universidad de Notre Dame. https://doi.org/10.7274/31753045

International Crisis Group (2026, febrero). *Menores en el frente de batalla: detener el reclutamiento infantil en Colombia* (Informe Briefing n.º 55).

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 2487 de 2025. [Asunto oficial: ruta de atención diferencial para la estabilización económica de las mujeres desmovilizadas y reincorporadas]. (2025, 17 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 53 184. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=260803

Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación [CNR] y ONU Mujeres Colombia. (2022, diciembre). *Balance de la Mesa Técnica de Género del CNR*.

Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación [CNR] y ONU Mujeres Colombia. (2024, marzo). *Balance técnico sobre avances, retos y desafíos para la implementación y transversalización del enfoque de género en el proceso de reincorporación*. https://colombia.unwomen.org/es/digital-library/publications/2024/03/mesa-tecnica-de-genero-del-cnr-balance-tecnico-sobre-avances-retos-y-desafios-para-la-implementacion-y-transversalizacion-del-enfoque-de-genero-en-el-proceso-de-reincorporacion-de-mujeres-y-personas-de-los-sectores

Naciones Unidas (2025). *Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia* (S/2025/849). https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/2026-01/infografia_espanol_dic25_final.pdf

Naciones Unidas (2026a, 26 de junio). *Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia* (S/2026/528). https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/2026-07/en_n6290042.pdf

Naciones Unidas (2026b, marzo). *Informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia* (S/2026/229). https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/2026-04/INFOGRAFIA%20ESPAN%CC%83OL%20_Informe%2026%20Marzo2026.pdf

ONU Mujeres Colombia, UNICEF y PNUD (2024). *Cuidados para la Paz. Informe final*. https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/2024-11/informe_final_2024_0.pdf

Olaya, A., Johnson, K., Gómez, A., Rivas, S., Althuis, J., Hoene, M. y O'Neil, S. (2026). *Avances y desafíos en la reincorporación de exintegrantes de las FARC-EP* (Findings Report n.º 49). UNIDIR. https://doi.org/10.37559/MEAC/26/01

Procuraduría General de la Nación [PGN] (2025, septiembre). *Séptimo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz* (Boletín 1074). https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-presenta-congreso-republica-septimo-informe-seguimiento-acuerdo-paz.aspx

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

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2025, 14 de septiembre). *Estrategia de inclusión laboral llegará a 600 firmantes de paz* [Nota de prensa]. https://www.undp.org/es/colombia/noticias/estrategia-inclusion-laboral-llegara-600-firmantes-paz

Resolución 0326 de 2025. Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC). (2025, 25 de febrero). Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Diario Oficial n. ° 53 053.

Resolución 1003 de 2026. Por la cual se declara la consolidación del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) “Los Monos Carlos Perdomo”, y se reconoce como Área Especial

de Reincorporación Colectiva (AERC) “Ciudadela Camino del Sol”. (2026, 20 de mayo). Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Diario Oficial n. ° 53 496.

Resolución 1215 de 2026. Por la cual el Resguardo Indígena Munchique Los Tigres es reconocido como Área Especial de Reincorporación Colectiva. (2026, 30 de julio). Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Diario Oficial n. ° 53 567.

Resolución 1315 de 2026. Reconocimiento del AERC El Doncello. Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

Resolución 1316 de 2026. Reconocimiento del AERC La Guajira. Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

Resolución 1369 de 2024. Por la cual se establecen disposiciones relacionadas con la Estrategia de Sostenibilidad en el marco del Proceso de Reincorporación. (2024, 27 de marzo). Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Diario Oficial n. ° 52 715.

Resolución 917 de 2026. Por la cual se modifican los artículos 8°, 9°, 10 y 44 y los numerales 2.1 y 2.2 del Anexo 2 de la Resolución número 2319 de 2024. (2026, 16 de abril). Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Diario Oficial n. ° 53 463. https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/8_RESOLUCIONES/RESOLUCIONES%202026/Resolucion%200917%20de%202026.pdf

Sentencia SU-020/22. (2022, 27 de enero). Corte Constitucional (Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, M. P

Sistema Nacional de Reincorporación [SNR] (2026, 15 de julio). *Acta n. ° 04 de la sesión ampliada del Subcomité de Articulación, Planificación y Seguimiento (SAPS)*.

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP] (2026a). *Informe de empalme 2022-2026*.

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP] (2026b, mayo). *Informe de avances de la implementación del Acuerdo de Paz, diciembre de 2025 a marzo de 2026*. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2026/05/20250521InformeResumenAvancesIUAP2026_c.pdf

Unidad Nacional de Protección [UNP] (2020, mayo). *Protocolo de Análisis de Nivel del Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos* (GER-PT-07 v1). https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2020/11/protocolo-lideresas-y-defensoras-ddhh-003.pdf

3.
Sanciones propias y derechos de las víctimas

Por Mariana Casij Peña y María Alejandra López Mendoza
Equipo de la Defensoría Delegada para la Justicia Transicional y el Derecho a la Paz

El presente capítulo analiza la implementación de las sanciones propias previstas en el Punto 5 del Acuerdo Final, particularmente en el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). El análisis se concentra en las disposiciones que regulan la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el régimen de sanciones aplicable a quienes reconozcan tempranamente verdad y responsabilidad por los crímenes más graves y representativos cometidos con ocasión del conflicto armado, la participación de las víctimas y comunidades, la articulación con las medidas de reparación y el régimen de condicionalidad establecido en el Acuerdo Final.

Las sanciones propias constituyen uno de los desarrollos más innovadores del Sistema Integral. Su diseño combina restricciones efectivas de derechos y libertades con medidas restaurativas, materializado mediante Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador-Restaurador (TOAR), orientados a satisfacer los derechos de las víctimas, contribuir a la reconstrucción del tejido social y garantizar la no repetición. Su implementación exige armonizar principios propios de la justicia restaurativa con las obligaciones internacionales del Estado en materia de investigación, juzgamiento y sanción de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

El objetivo de este capítulo es evaluar los avances, desafíos y oportunidades que presenta la implementación de las sanciones propias, a partir del análisis de su desarrollo normativo, jurisprudencial e institucional, así como de las percepciones y experiencias de víctimas, comunidades, comparecientes y entidades involucradas en su implementación.

El análisis presta especial atención a cuatro dimensiones: (i) las condiciones necesarias para garantizar la ejecución efectiva de las sanciones y, por ende, su seguridad jurídica, (ii) la participación de las víctimas y las comunidades en un escenario judicial caracterizado por la masividad de los hechos investigados y el principio de representatividad, (iii) el daño como eje articulador de las medidas restaurativas y de la definición de los TOAR y (iv) la articulación entre la JEP, el Gobierno Nacional y los demás componentes del Sistema Integral, particularmente las políticas de reparación y de construcción de paz.

Desde esta perspectiva, el documento formula recomendaciones orientadas a fortalecer la implementación de las sanciones propias en el marco de los diez años del Acuerdo Final, con énfasis en la protección de los derechos de las víctimas, la coordinación interinstitucional y el cumplimiento efectivo de los compromisos restaurativos previstos en el Sistema Integral.

1. Avances en la implementación y principales retos identificados

La implementación de las sanciones propias ha supuesto para la JEP y el Gobierno Nacional un proceso progresivo de construcción y transformación institucional, orientado a hacer operativo un modelo de justicia transicional restaurativo sin precedentes. Durante estos años se han desarrollado marcos normativos, mecanismos de articulación y arreglos institucionales que buscan coordinar las decisiones judiciales con las capacidades administrativas, presupuestales y territoriales del Estado.

Los desafíos que se presentan a continuación deben comprenderse en el marco de ese proceso de construcción institucional. Su identificación busca contribuir, desde una perspectiva prospectiva, a consolidar los avances alcanzados, corregir los vacíos que persisten y fortalecer las capacidades y mecanismos de articulación ya desarrollados, de manera que la siguiente etapa de implementación permita construir sobre lo construido y asegurar la ejecución efectiva y sostenible de las sanciones propias.

El análisis se organiza en cuatro dimensiones: la primera tiene que ver con el derecho al debido proceso, la segunda con la participación de las víctimas, la tercera con la determinación de los daños y lo que se ha llamado justicia representativa, la cuarta y última tiene que ver con la articulación entre la JEP y el gobierno.

1.1. Debido proceso y seguridad jurídica

La implementación de las sanciones propias plantea exigencias particulares en materia de debido proceso y seguridad jurídica para los distintos sujetos que intervienen en su imposición y ejecución.

La seguridad jurídica no se encuentra expresamente consagrada como un derecho autónomo en la Constitución Política, pero la jurisprudencia constitucional la ha reconocido como un principio esencial del Estado de derecho, estrechamente vinculado con la legalidad, el debido proceso, la buena fe, la igualdad, la confianza legítima y la protección efectiva de los derechos fundamentales (*Sentencia C-836/01*). En el contexto de la JEP, este principio adquiere una dimensión particular; su garantía depende, entre otros, de que las decisiones judiciales sean claras, coherentes y susceptibles de ejecutarse de manera efectiva.

Esta exigencia cobra especial relevancia tratándose de las sanciones propias. Su implementación supone armonizar la satisfacción de los derechos de las víctimas, las garantías procesales, la seguridad jurídica de los comparecientes, la viabilidad institucional de las decisiones judiciales y la capacidad del Estado para hacerlas efectivas en los territorios.

Con el propósito de dotar de estabilidad y legitimidad a este modelo, el proceso de implementación normativa del Acuerdo Final incorporó el Sistema Integral y la Jurisdicción Especial para la Paz al ordenamiento constitucional mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, que define sus competencias, principios y el régimen general de sanciones. Este desarrollo fue complementado por la Ley 1957 de 2019, la Ley 1922 de 2018, la reglamentación expedida por la propia Jurisdicción y una amplia construcción jurisprudencial que, durante los primeros años de funcionamiento del Sistema, ha precisado el contenido, alcance y condiciones de aplicación de las sanciones propias.

No obstante, el tránsito desde el diseño normativo hacia la ejecución efectiva de las primeras sanciones propias ha evidenciado desafíos jurídicos e institucionales que inciden directamente en el debido proceso y la seguridad jurídica de los distintos sujetos involucrados. Con base en ello, se analizaron cuatro dimensiones fundamentales de la seguridad jurídica y el debido proceso en la implementación de las sanciones propias: (i) la efectividad de la sanción como presupuesto para el cumplimiento de sus finalidades restaurativas y retributivas, (ii) los criterios de dosificación aplicables a este régimen especial de sanciones, (iii) los mecanismos de monitoreo y verificación

necesarios para asegurar su cumplimiento y (iv) el alcance del principio de legalidad en el desarrollo e implementación del modelo sancionatorio previsto en el Acuerdo Final.

La efectividad de la sanción como presupuesto para el cumplimiento de sus finalidades restaurativas y retributivas

Las sanciones propias de la JEP, previstas en el Acuerdo Final (párr. 75) y desarrolladas por el Acto Legislativo 01 de 2017 y la Ley 1957 de 2019 (art. 127), son impuestas a quienes realizan un reconocimiento temprano y exhaustivo de verdad y responsabilidad. Su propósito es restaurativo y reparador, y busca satisfacer los derechos de las víctimas y garantizar la no repetición mediante dos componentes indisociables: la ejecución de Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador (en adelante TOAR) y restricciones efectivas de derechos y libertades (como residencia y movilidad) por un periodo de cinco a ocho años para las infracciones más graves.

En la *Sentencia C-080/18*, la Corte Constitucional concluyó que este modelo resulta compatible con la Constitución y con las obligaciones internacionales del Estado precisamente porque los TOAR deberán ejecutarse desde estándares de sanción efectiva, esto es, con el cumplimiento de las condiciones precisas de horarios, lugar de residencia, delimitación de espacios territoriales y supervisión de salidas, que permitan incluso actividades autorizadas por el Acuerdo Final como la participación en política (Punto 4.1.7.1).

Este estándar de efectividad fue posteriormente retomado y desarrollado por la Sección de Apelación (SA) en las primeras decisiones sobre sanciones propias. En particular, las sentencias de la SA en los casos 01 y 03 destacaron que la efectividad de las sanciones propias es fundamental para la legitimidad del modelo sancionatorio de la JEP y para preservar el principio de complementariedad frente a la Corte Penal Internacional (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 925; *Sentencia TP-SA-SP 621 de 2026*).

A partir de esta comprensión, la SA reafirmó que las sanciones propias no pueden reducirse a medidas simbólicas, sino que deben incorporar un componente retributivo real, además del componente restaurativo materializado mediante los TOAR. Ambos componentes no constituyen obligaciones independientes, sino una única sanción con una triple faceta: contribuir a la reparación de las víctimas, restringir derechos y libertades y materializar el juicio de reproche frente a la gravedad de los crímenes cometidos (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 114; *Sentencia TP-SA-SP 621 de 2026*, párr. 250).

Frente a las restricciones, la SA precisó que estas comprenden, entre otros aspectos, limitaciones a la residencia y a la libertad de locomoción, la permanencia en un espacio geográfico determinado, el sometimiento a horarios y actividades específicas durante la ejecución de los TOAR y un régimen permanente de supervisión por parte de la JEP (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 1018; *Sentencia TP-SA-SP 621 de 2026*, párr. 268).

Un aporte adicional de la SA consiste en exigir un mayor nivel de determinación material de los TOAR como condición para la efectividad de las sanciones propias (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 1016 y 1018; *Sentencia TP-SA-SP 621 de 2026*, párr. 273). La SA precisó que las sentencias deben definir de manera concreta las obligaciones que asumirán los comparecientes y especificar

las actividades, los lugares, los tiempos, los productos esperados y las condiciones de ejecución de los TOAR. En consecuencia, señaló que no resulta suficiente aprobar iniciativas generales de restauración, sino que es indispensable individualizar las actividades específicas que deberá desarrollar cada compareciente dentro de dichos proyectos.

Adicionalmente, se evidencian avances en la construcción de los arreglos institucionales necesarios para hacer viable la ejecución del componente retributivo de las sanciones propias. En este sentido, la JEP y el Gobierno Nacional han impulsado mecanismos de articulación interinstitucional orientados a coordinar la implementación de las sanciones, esfuerzo que se concreta con la expedición del Decreto 652 de 2026, mediante el cual se establecen las condiciones institucionales para la ejecución de las sanciones propias y se definen estándares mínimos para garantizar condiciones de dignidad durante su cumplimiento, que incluyen aspectos relacionados con habitabilidad, alimentación, transporte, salud y seguridad[28].

Si bien estos desarrollos constituyen un paso importante hacia la materialización del componente retributivo de las sanciones, persisten importantes desafíos relacionados con:

El alcance territorial de las restricciones a la movilidad. En particular, subsisten dudas sobre: a) el alcance geográfico de la restricción (al coexistir referencias al municipio, al área urbana y al departamento como ámbito de permanencia), b) la posibilidad de adoptar protocolos o esquemas flexibles de residencia que permitan preservar la unidad familiar cuando ello no comprometa el cumplimiento de la sanción y c) los supuestos en los que la territorialización puede modificarse por necesidades propias de la ejecución de los TOAR.

La articulación con la Ruta de Reincorporación Integral. La Sentencia de la SA Caso 01 no precisa cómo las sanciones se articulan con la Ruta de Reincorporación Integral prevista en el Acuerdo, particularmente con el componente de acceso y estabilidad en el goce del derecho a la vivienda digna de las personas firmantes de paz.

La indeterminación de competencias institucionales y de las responsabilidades de financiación. El Decreto 652 de 2026[29] establece que la entidad responsable de garantizar las condiciones para la ejecución de las sanciones propias será aquella cuyas competencias legales y presupuestales estén "mayoritariamente relacionadas" con el respectivo proyecto restaurativo. Sin embargo, este criterio carece de parámetros objetivos para su aplicación; no determina qué autoridad debe definir dicha relación o con base en qué criterios. Esta indeterminación puede generar conflictos de competencias, dilaciones en la implementación y vacíos en la asignación de responsabilidades, que afectan la ejecución oportuna de las sanciones.

Esta falta de precisión se proyecta, a su vez, sobre la financiación de los proyectos restaurativos. El Decreto 652 de 2026 tampoco establece con suficiente claridad la fuente de financiación que asegure la ejecución integral y sostenible de las sanciones propias, lo cual genera incertidumbre sobre la sostenibilidad de su implementación[30]. Al igual que en el punto anterior, asigna a la entidad

[28] Reglamenta el artículo 38 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019

[29] Art. 2.2.5.11.3.1

[30] Art. 2.2.5.11.6.3.

cuyas competencias estén "mayoritariamente relacionadas" con cada proyecto la responsabilidad de asumir los costos[31].

Además, esta indeterminación puede limitar una comprensión amplia de la concurrencia institucional, si el criterio de las competencias “mayoritariamente relacionadas” se interpreta como una asignación exclusiva de responsabilidad a una única entidad. De hecho, en aquellos casos en que exista correspondencia entre el proyecto restaurativo definido por la JEP y medidas, programas o recursos ya previstos en otros instrumentos de política pública, su articulación puede contribuir a la ejecución de la sanción y evitar la duplicación de esfuerzos institucionales. Sin embargo, la norma no lo establece con claridad.

Esto resulta particularmente relevante frente a instrumentos como los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y las medidas de retornos y reubicaciones, cuando sus medidas guarden relación material con el contenido y los objetivos del proyecto restaurativo. Una interpretación restrictiva de la concurrencia podría, por tanto, reducir la capacidad del Estado para articular recursos y políticas públicas que contribuyan a la ejecución efectiva de las sanciones propias y al cumplimiento de sus finalidades restaurativas, en consonancia con el principio de integralidad.

Las condiciones de seguridad. El Decreto 652 de 2026 faculta a la JEP para solicitar un concepto de seguridad al Consejo de Seguridad y Convivencia o al Comité Territorial de Justicia Transicional y prevé que, ante un concepto desfavorable, la Jurisdicción pueda, en ejercicio de su autonomía judicial, suspender la ejecución del proyecto o modificar el territorio en el que este se desarrolla[32]. Asimismo, contempla la articulación institucional para la adopción de medidas de prevención y protección dirigidas a comparecientes, víctimas y comunidades receptoras.

En este marco, el desafío radica en armonizar la gestión de los riesgos de seguridad con la ejecución efectiva y territorializada de las sanciones propias. Un concepto desfavorable debe propiciar la valoración y coordinación de las medidas de prevención, protección y mitigación del riesgo que resulten pertinentes, sin perjuicio de que, cuando las condiciones de seguridad hagan inviable la ejecución del proyecto, la JEP pueda disponer su suspensión o modificación territorial.

Esta valoración adquiere especial relevancia en territorios donde las condiciones de seguridad responden a factores estructurales cuya superación puede exceder los tiempos de ejecución de la sanción; condicionar su implementación a la eliminación de dichos factores podría traducirse en dilaciones que afecten su efectividad. En estos casos, resulta necesario ponderar las condiciones efectivas de seguridad, las medidas razonablemente disponibles para gestionar el riesgo y los efectos que la suspensión o el cambio de territorio pueden tener sobre las finalidades restaurativas de la sanción, particularmente cuando su ejecución en el territorio previsto resulte significativa para las víctimas y comunidades destinatarias.

[31] Art. 2.2.5.11.6.3.

[32] Art. 2.2.5.11.5.2

Criterios de dosificación aplicables a las sanciones propias

La SA, mediante la *Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 8 de 2025*[33], ha señalado que resulta incompatible con la naturaleza restaurativa del Sistema trasladar mecánicamente criterios propios de la tasación de penas del derecho penal ordinario a la definición de medidas restaurativas. En consecuencia, la SA señaló que las contribuciones restaurativas no deben dosificarse exclusivamente en función de la posición jerárquica o del grado de responsabilidad penal del compareciente, sino también a partir de los daños ocasionados a las víctimas, las comunidades y el tejido social.

En la apelación del Caso 01, la SA cuestionó la decisión de primera instancia de imponer ocho años de sanción propia a todos los integrantes del último Secretariado con fundamento en la gravedad de los crímenes y su condición de máximos responsables. Al respecto, precisó que estas circunstancias no resultan suficientes, por sí solas, para justificar la imposición de la duración máxima de la sanción. Dentro del rango legal de cinco a ocho años corresponde al juez realizar una valoración individualizada y motivar la duración de la sanción impuesta a cada compareciente, para atender a su grado de participación, sus aportes a la verdad y sus compromisos en materia de reparación y no repetición (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 1056 y 1057).

Como desarrollo de estos criterios, la SA adoptó una metodología de tercios punitivos para racionalizar la graduación de las sanciones dentro del margen legal[34]. La aplicación de esta metodología permitió corregir la decisión de primera instancia que había impuesto de manera uniforme el máximo de ocho años a todos los comparecientes del Caso 01, para individualizar la duración de las sanciones.

Además, la sentencia fijó reglas para la dosificación de sanciones en comparecientes vinculados a varios macrocasos, para precisar que la unidad procesal no exige la resolución simultánea de todos ellos y que las decisiones sucesivas podrán complementar o ajustar el contenido restaurativo de las sanciones previamente impuestas. No obstante, reiteró que el límite máximo de ocho años constituye un tope absoluto para la ejecución de las sanciones propias, de manera que la Sala de Reconocimiento deberá articular las decisiones posteriores, considerar el tiempo ya cumplido y evitar acumulaciones sancionatorias desproporcionadas o materialmente imposibles de ejecutar.

Un desarrollo adicional de la sentencia de apelación del Caso 01 consiste en la definición de criterios para el reconocimiento del cumplimiento anticipado de la sanción propia. Con fundamento en los artículos 132 y 139 de la Ley 1957 de 2019, la decisión estableció que los TOAR ejecutados con anterioridad a la imposición de la sanción solo podrán ser reconocidos cuando acrediten un contenido genuinamente restaurador y reparador, una participación directa y material del compareciente en su ejecución y la existencia de restricciones efectivas de derechos y libertades bajo condiciones verificables.

[33] Las SENIT son providencias emitidas por la JEP, orientadas a unificar interpretación del derecho al interior de la Jurisdicción, brindar seguridad jurídica y asegurar la igualdad en la aplicación de la ley. Su expedición corresponde a la Sección de Apelación.

[34] Así, estableció un tercio mínimo (5 a 6 años) para comparecientes con aportes sobresalientes de verdad, menor nivel de participación y compromisos robustos de reparación; un tercio intermedio (6 a 7 años) para situaciones con elementos atenuantes y agravantes concurrentes; y un tercio máximo (7 a 8 años) para quienes tuvieron una participación más relevante en los patrones criminales, realizaron reconocimientos tardíos o concurren múltiples conductas graves. (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, acápite considerativo "La dosificación de la sanción propia en la JEP", pp. 332 y ss.).

Asimismo, la sentencia definió reglas objetivas para el cómputo del tiempo ejecutado, para distinguir entre un descuento pleno cuando concurren simultáneamente los componentes restaurativo y retributivo de la sanción y un descuento parcial cuando únicamente se acredita el esfuerzo restaurativo.

De igual manera, precisó el alcance material de las actividades susceptibles de ser reconocidas como cumplimiento de la sanción propia, diferenciándolas de aquellas que corresponden al régimen de condicionalidad. En este sentido, aclaró que actuaciones como los aportes a la verdad, las solicitudes de perdón, los actos de reconocimiento de responsabilidad, la colaboración con la administración de justicia o las actividades desarrolladas exclusivamente en funciones de representación, coordinación o interlocución política no constituyen ejecución de la sanción propia, sino obligaciones inherentes al mantenimiento de los beneficios del Sistema Integral (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 1123-1124).

Si bien estas decisiones representan avances importantes en la construcción de reglas objetivas para la determinación de la duración de las sanciones, también evidencian la necesidad de precisar algunos elementos que podrían obstaculizar su ejecución, concretamente:

La aplicación de los nuevos criterios de valoración de los TOAR. La aplicación de los criterios de equivalencia y descuento definidos por la Sección de Apelación plantea el desafío de garantizar su utilización consistente en la valoración de los TOAR anticipados que aún no han sido objeto de valoración en otros casos. En particular, subsisten retos para acreditar y valorar la participación directa, personal y material de cada compareciente en proyectos de naturaleza colectiva o comunitaria, en los que las contribuciones suelen desarrollarse de manera conjunta y con distintos niveles de intervención. Esto exige contar con parámetros que permitan individualizar las contribuciones sin desconocer la naturaleza colectiva de los proyectos restaurativos.

Los comparecientes vinculados a múltiples macrocasos. La ejecución simultánea de sanciones propias plantea importantes desafíos que exigen definir con precisión la coordinación de cronogramas y criterios de articulación territorial para los comparecientes vinculados a múltiples macrocasos, de modo que se armonicen las obligaciones restaurativas y las restricciones sin superar el límite máximo de ocho años. Asimismo, la dosificación en los llamados "casos residuales" frente a los macrocasos priorizados tempranamente genera retos complejos en términos de igualdad de trato y de viabilidad material para el cumplimiento efectivo de las sanciones dentro de los plazos establecidos para la JEP.

Los mecanismos de monitoreo y verificación

La ejecución de la sanción requiere mecanismos permanentes de seguimiento que permitan verificar el cumplimiento de las restricciones impuestas, la ejecución de los TOAR y su contribución efectiva a la reparación de las víctimas y la restauración del tejido social.

En este contexto, la sentencia de apelación del Caso 01 desarrolla un conjunto de herramientas orientadas a fortalecer el control judicial sobre la ejecución de las sanciones propias y dotar de mayor objetividad los mecanismos de supervisión y evaluación. En esa línea, creó el Mecanismo de Seguimiento y Cumplimiento de las Sanciones Propias (MSCSP), como una instancia interna, ad hoc y temporal de la JEP, bajo la dirección jurisdiccional de la Sección de Reconocimiento. Este mecanismo tiene como función consolidar la información sobre la ejecución de las sanciones,

identificar riesgos, formular recomendaciones a la Sección de Reconocimiento y elaborar reportes periódicos sobre el avance de cada proyecto restaurativo (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, ordinal nonagésimo segundo).

La decisión también incorpora un cambio metodológico al establecer que la ejecución de los TOAR debe evaluarse mediante productos, resultados e indicadores verificables y no únicamente a partir de la realización formal de actividades (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 970). En consecuencia, los proyectos restaurativos deberán definir objetivos concretos, cronogramas, responsables institucionales, entregables y mecanismos de verificación que permitan establecer, con evidencia objetiva, su contribución a la reparación del daño y a la restauración del tejido social. Asimismo, la sentencia fortalece la rendición de cuentas al exigir la presentación de informes periódicos y un informe final de cumplimiento, que servirán de fundamento para el ejercicio del control judicial sobre la ejecución de las sanciones (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 972 y 973).

Es importante mencionar que el MSCSP se diferencia del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de las Sanciones Propias (MMVSP)[35], en tanto este tiene una composición tripartita, integrado por la Sección de Reconocimiento, la Secretaría Ejecutiva de la JEP (SEJEP) y la Misión de Verificación. Desarrolla labores de monitoreo y verificación material del cumplimiento de las sanciones, incluido el seguimiento *in situ* y remoto de las restricciones impuestas y de la ejecución de los TOAR. Por su parte, el MSCSP es un mecanismo interno de control judicial, que no realiza labores directas de vigilancia en terreno, sino que recibe, consolida y procesa información proveniente del MMVSP, la SEJEP y demás entidades competentes, donde ambos son mecanismos complementarios.

Finalmente, la SA articuló los mecanismos de monitoreo con un régimen gradual de incumplimientos, para distinguir entre incumplimientos leves, graves y esenciales, cada uno con consecuencias jurídicas diferenciadas (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 1190). De esta manera, el seguimiento deja de cumplir una función meramente informativa y se convierte en el principal soporte para determinar el grado de cumplimiento de las sanciones, adoptar medidas correctivas cuando corresponda y, en los casos más graves, evaluar la pérdida de tratamientos especiales (Ley 1957 de 2019, art. 20, pará. 1).

Un avance adicional en esta materia es el reciente anuncio[36] sobre la creación del Mecanismo Conjunto de Monitoreo Internacional de las Sanciones Propias de la JEP y del Capítulo Étnico, integrado por la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP/OEA) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU DDHH). Este mecanismo marca el inicio del acompañamiento internacional a la ejecución de las primeras sanciones propias impuestas por la JEP y fortalece las garantías de rendición de cuentas durante la etapa de implementación.

[35] El MMVSP fue activado en agosto de 2022 mediante el Protocolo adoptado por la Presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Secretaría Ejecutiva de la JEP y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, en el cual se definieron las reglas para la adecuada articulación de sus componentes. Si bien el Acuerdo Final y los artículos 135 y 137 de la Ley 1957 de 2019 prevén el apoyo internacional y regulan las competencias de la Sección en materia de monitoreo y verificación, respectivamente, estas disposiciones no establecen la composición tripartita del Mecanismo, la cual fue concretada posteriormente mediante dicho Protocolo. En ese momento, su componente internacional estaba a cargo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, cuyo mandato incluía la verificación del cumplimiento e implementación de las sanciones propias. No obstante, tras la modificación de su mandato por el Consejo de Seguridad en 2025, la Misión dejó de tener a su cargo la verificación de la justicia transicional y, por tanto, de las sanciones propias. En este contexto, recientemente se puso en marcha el Mecanismo Conjunto de Monitoreo Internacional de las Sanciones Propias de la JEP y del Capítulo Étnico, a cargo de la MAPP/OEA y ONU Derechos Humanos, con el propósito de dar continuidad al acompañamiento internacional en estas materias.

[36] El anuncio fue realizado durante la sesión ampliada de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), en julio de 2026 (Redacción Justicia, 2026).

Si bien la creación del MMVSP y del MSCSP constituye un avance significativo para fortalecer el seguimiento de las sanciones propias, la coexistencia de distintas instancias plantea el reto de evitar una arquitectura de monitoreo excesivamente compleja para el cumplimiento de funciones que pueden resultar concurrentes. En particular, resulta necesario delimitar sus competencias, ámbitos de actuación y mecanismos de coordinación, así como establecer procedimientos frente a eventuales divergencias en la valoración del cumplimiento de las sanciones, para evitar duplicidades y cargas institucionales innecesarias.

A ello se suma la necesidad de garantizar mecanismos efectivos de participación de las víctimas en el monitoreo y la verificación, especialmente frente al cumplimiento de las finalidades restaurativas de las sanciones. Estos desafíos adquieren particular relevancia ante el nuevo escenario institucional derivado de los cambios en el componente internacional de monitoreo y del inicio de un nuevo Gobierno, que exige asegurar la continuidad, coordinación y sostenibilidad del esquema sin afectar la eficacia del seguimiento ni la seguridad jurídica en la ejecución de las sanciones propias.

El alcance del principio de legalidad

Desde su creación, la JEP ha desarrollado un importante proceso de construcción normativa, técnica e institucional para hacer operativas las sanciones propias. Si bien este desarrollo ha permitido responder a los desafíos de un modelo de justicia transicional sin precedentes, también ha dado lugar a una constante reformulación de conceptos previstos en el Acuerdo y en la Ley 1957 de 2019, así como a la incorporación de nuevas categorías. Esta evolución, aunque necesaria en algunos aspectos, plantea retos para la seguridad jurídica y la aplicación uniforme del régimen sancionatorio.

Uno de los principales escenarios donde se evidencia esta tensión es el desarrollo conceptual de los TOAR. Aunque la JEP ha precisado progresivamente su alcance mediante lineamientos, reglamentos y decisiones judiciales, persisten diferencias entre los distintos órganos de la Jurisdicción sobre sus modalidades y su relación con el régimen de condicionalidad y las sanciones propias. A ello se suma la incorporación de nuevas categorías (como iniciativas, proyectos, procesos, prácticas y líneas restaurativas) que, si bien buscan fortalecer la planeación y gestión de las medidas restaurativas, ha generado dificultades para comprender su alcance jurídico[37].

Esta situación resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que los TOAR anticipados se consolidaron durante los primeros años de funcionamiento de la JEP como el principal referente del modelo restaurativo, gracias a un amplio proceso de apropiación por parte de comparecientes, víctimas, comunidades, entidades públicas, academia y organizaciones de la sociedad civil. La sustitución o superposición de este concepto por nuevas categorías ha generado confusión sobre el

[37] Recientemente se ha producido un desplazamiento conceptual de los TOAR a raíz de la introducción de una decena de conceptos adicionales (AOG 6, 2021; AOG 11, 2024). Entre estos se encuentran: a) *Iniciativa restaurativa*: Conjunto de acciones que podrían convertirse en proyectos restaurativos*; b) Proyecto restaurativo*: Acciones en las que participan comparecientes, en el marco de sanciones propias, medidas de contribución a la reparación o de TOAR anticipados; c) *Procesos restaurativos:* Trámites y procedimientos de la JEP que privilegian la dimensión restaurativa; d) *Práctica restaurativa*: Acciones que adelanta el compareciente en el proceso de la JEP, y se enmarcan en el régimen de condicionalidad; e) *Las líneas restaurativas*: Ejes temáticos para la estructuración de acciones con potencial restaurativo; f) *Medidas de contribución a la reparación*: Acciones que adelanta el compareciente, en el marco del régimen de condicionalidad; g) *Medidas de reparación temprana:* Acciones reparadoras que se hacen de manera temprana por los comparecientes*; h) Planes y programas restaurativos*: Agrupación de la oferta institucional, en su mayoría del Gobierno, susceptible de articularse e implementarse en el marco de las sanciones propias; entre otros.

momento en que una iniciativa restaurativa adquiere efectos jurídicos y pasa a constituir un TOAR, un proyecto restaurativo o el componente restaurador de una sanción propia.

Estas indefiniciones trascienden el plano conceptual y generan efectos concretos en la implementación. La ausencia de fronteras claras entre las distintas categorías afecta la participación de las víctimas y puede generar expectativas que posteriormente no encuentran respaldo en las decisiones judiciales, así como una afectación a los comparecientes y su derecho al debido proceso. Asimismo, incrementa la complejidad de la coordinación entre las distintas dependencias de la JEP y las entidades que participan en la implementación de las sanciones propias, lo cual reduce la eficiencia operativa.

Otro elemento importante en la indeterminación conceptual y práctica se evidencia en el Decreto 652 de 2026, el cual incorpora nuevas definiciones sobre categorías como "sanciones propias", "habitabilidad" y "monitoreo", pese a que ya cuentan con un desarrollo en la Ley 1957 de 2019, y no le corresponde redefinir o reformular conceptos establecidos por una norma de jerarquía superior. Todo esto puede generar interpretaciones divergentes y afectar la coherencia del marco normativo.

En ese contexto, el principio de legalidad exige que el contenido, alcance y condiciones esenciales de las sanciones estén previamente determinados de manera clara y previsible. Por ello, la creación o reformulación posterior de categorías que incidan en estos elementos puede afectar dicho principio cuando altera el alcance del régimen sancionatorio previsto o introduce incertidumbre sobre las reglas aplicables a su ejecución.

1.2. Participación de las víctimas

El Acuerdo prevé la participación de las víctimas en los proyectos restaurativos para reconstruir el tejido social, satisfacer los derechos a la verdad y a la reparación, y asegurar la no repetición con el seguimiento de las comunidades afectadas. Para materializar este diseño, el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019 estableció el Mecanismo de Consulta, calificado por la Corte Constitucional (*Sentencia C-080/18*) como una garantía fundamental de inclusión social, reconciliación y democracia, que resulta además coherente con la aplicación del derecho de consulta para los pueblos indígenas cuando estas iniciativas se desarrollen en sus territorios.

El modelo de participación de las víctimas en la JEP, inicialmente concebido de forma colectiva en el Acuerdo Final, fue ampliado normativa y jurisprudencialmente (se destacan las Sentencias C-007, C-080 y C-538) para reconocerlas como intervinientes especiales con derechos efectivos de acceso procesal, publicidad y recursos. Esta participación busca trascender el ámbito formal para convertirse en un instrumento restaurativo de reconstrucción del tejido social y prevención de nuevos daños, exento de revictimización.

Asimismo, aunque los proyectos restaurativos deben integrar las propuestas de las víctimas y de los comparecientes, la valoración, definición de las condiciones de cumplimiento y aprobación de dichos proyectos son atribuciones exclusivas del Tribunal para la Paz en ejercicio de su autonomía judicial.

En desarrollo de estos estándares, la JEP ha construido metodologías progresivamente más robus-

tas para incorporar a las víctimas en la definición de las sanciones propias. Entre ellas se destacan los talleres para la evaluación de proyectos restaurativos, los diálogos restaurativos con víctimas y comunidades, las consultas con pueblos étnicos, las estrategias de territorialización mediante bases dialógicas y los encuentros exclusivos con víctimas desarrollados en distintos macrocasos (Resolución de Conclusiones 02 de 2022; Resolución de Conclusiones 03 de 2022; Resolución de Conclusiones 04 de 2024; Resolución de Conclusiones 05 de 2025).

A ello se suman los espacios impulsados por el Tribunal para la Paz, como talleres sobre TOAR, prácticas restaurativas, procesos de armonización, actividades de búsqueda y reparación integral y acciones pedagógicas orientadas a fortalecer la incidencia efectiva de las víctimas en la construcción de las sanciones (JEP, 2024).

La implementación de estos mecanismos también evidencia resultados diferenciados según el tipo de víctima acreditada como participante. Los procesos adelantados con pueblos étnicos acreditados como sujetos colectivos han logrado mayores niveles de articulación y eficacia, en gran medida porque cuentan con mecanismos previos y reconocidos como el gobierno propio, la consulta previa y el ejercicio de justicia desde la jurisdicción propia, que han facilitado la interlocución.

A pesar de estos avances, persisten importantes desafíos para lograr una participación efectiva y representativa:

La gestión adecuada de las expectativas que generan estos procesos participativos. En la práctica, algunas víctimas han entendido que las sanciones propias deben responder a necesidades individuales (Álvarez et al., 2026, p. 149) o resolver carencias estructurales relacionadas con vivienda, salud, ingresos o seguridad alimentaria (Fundación Acordemos y Defensoría del Pueblo, diálogo con víctimas acreditadas ante la JEP, 16 de junio de 2026). Sin embargo, algunos comparecientes han formulado iniciativas orientadas principalmente a atender problemáticas actuales de los territorios, sin una relación suficientemente clara con los daños derivados de los hechos por los cuales fueron llamados a responder (Visita de campo al AETCR de Arauca, 22 de mayo de 2026). Estas situaciones evidencian la necesidad de fortalecer la pedagogía sobre el alcance jurídico de las sanciones propias y el alcance orientador de la participación de las víctimas en la definición de los TOAR.

La sostenibilidad del modelo participativo. El incremento progresivo de macrocasos que avanzarán hacia la etapa de sanción, sumado a la estricta temporalidad de la JEP, plantea interrogantes sobre la posibilidad de mantener el nivel de intensidad participativa alcanzado hasta ahora. Esta situación ya se refleja en algunos procesos recientes, donde las víctimas han advertido una disminución de espacios presenciales y mayores dificultades para participar desde territorios con limitaciones de conectividad (Alianza 5 Claves, comunicación personal, 25 de febrero de 2026; Fundación Acordemos y Defensoría del Pueblo, diálogo con víctimas acreditadas ante la JEP, 16 de junio de 2026).

Principio de representatividad. Si bien la JEP ha acreditado, hasta julio de 2026, 16 097 víctimas individuales y 444 sujetos colectivos (JEP, s. f.), estas representan solo una parte del universo de personas afectadas por el conflicto. En este contexto, el desafío de la representatividad trasciende la acreditación y exige fortalecer mecanismos de participación que permitan recoger las perspectivas de víctimas no acreditadas, comunidades receptoras y otros actores territoriales directamente impactados por la ejecución de los proyectos restaurativos. Este desafío resulta particularmente relevante cuando su participación ocurre en etapas avanzadas, en las que la sanción o aspectos cen-

trales del proyecto ya han sido definidos; exige determinar de qué manera sus perspectivas pueden ser incorporadas efectivamente durante la ejecución.

Retos para la participación colectiva de víctimas no étnicas. Los procesos de participación con víctimas no étnicas, a diferencia de los adelantados con pueblos étnicos, han enfrentado mayores dificultades para consolidar escenarios colectivos de representación e interlocución. Esta diferencia comienza a reflejarse en las primeras sentencias de la JEP, en las que una proporción significativa de los proyectos restaurativos aprobados por la SA se concentra en pueblos étnicos (*Sentencia TP-SA-SP 621 de 2026*), mientras persisten mayores retos para estructurar medidas restaurativas dirigidas a otros sectores de víctimas (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*).

Mecanismo de consulta. Igualmente, continúa pendiente el desarrollo integral del Mecanismo de consulta, llamado a convertirse en el principal instrumento para garantizar una participación amplia, representativa y territorialmente pertinente en la definición de las sanciones propias. Las primeras decisiones evidenciaron la necesidad de precisar las condiciones para su implementación, esto es, que la consulta debe recaer sobre propuestas suficientemente claras, determinadas y viables, que permitan una participación informada y eviten generar expectativas que posteriormente no puedan materializarse. Este escenario pone de presente la necesidad de desarrollar reglas que permitan determinar cuándo un proyecto cuenta con un grado suficiente de definición para ser sometido a consulta y cómo garantizar que sus resultados incidan efectivamente en la configuración de la sanción y evitar que su realización tardía reduzca las posibilidades reales de las víctimas de participar en su diseño.

1.3. El daño y la justicia representativa

Dado que la JEP investiga patrones de macrocriminalidad y no hechos aislados, la relación entre el daño y la sanción no puede construirse a partir de una lógica individual de equivalencia entre cada víctima, cada delito y cada medida restaurativa. Por el contrario, el modelo exige identificar los daños colectivos y sistémicos producidos por los patrones criminales y diseñar sanciones capaces de responder a ellos desde una perspectiva representativa.

En esta línea, la sentencia de apelación del Caso 01 ha consolidado una metodología que articula la caracterización del daño con el diseño de los TOAR. Así, los proyectos restaurativos deben: (i) guardar, hasta donde sea posible, una relación de aproximación o correspondencia con las afectaciones causadas, (ii) permitir la participación efectiva de las víctimas y (iii) resultar idóneos para producir efectos de reparación y restauración del tejido social (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 938 y 981).

Para ello, la mencionada sentencia identifica los elementos mínimos que deben orientar el diseño de los TOAR, entre ellos: el núcleo del daño derivado del macrocaso, los principales delitos que integran los patrones criminales, los perfiles de víctimas individuales y colectivas, las afectaciones ocasionadas, los derechos vulnerados, los territorios afectados y la persistencia de factores de violencia, pobreza y vulnerabilidad (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 982). En consecuencia, establece que las sanciones propias deben orientarse prioritariamente a atender los daños colectivos y aquellas afectaciones individuales que, por su carácter masivo o reiterado, puedan ser abordadas mediante medidas restaurativas (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 983).

Es de destacar que la SA aplicó estos criterios al resolver los recursos interpuestos por organizaciones de víctimas y el Ministerio Público contra Sentencia del Caso 01, al cuestionar la correspondencia material de los TOAR con los daños identificados. En respuesta, la SA reconfiguró el contenido de la sanción e incorporó indicadores de cumplimiento destinados a verificar objetivamente la contribución efectiva de los TOAR a la reparación, para fortalecer el vínculo entre la caracterización del daño, el contenido restaurativo de la sanción y los resultados que esta debe producir sobre las víctimas y los territorios afectados.

A pesar de estos avances, persisten importantes desafíos para consolidar esta articulación, en especial destaca la falta de una metodología suficientemente desarrollada para traducir estas categorías analíticas en proyectos restaurativos concretos, viables y sostenibles. Igualmente, persiste el reto de articular la caracterización del daño con los instrumentos de política pública existentes (particularmente los PIRC y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)), de manera que los TOAR respondan efectivamente a los daños identificados, sin perder su viabilidad técnica, financiera e institucional.

2. Integralidad y articulación entre el Gobierno y la JEP

La implementación de las sanciones depende de la articulación permanente entre la JEP y el Gobierno Nacional. Esta coordinación constituye una condición indispensable para garantizar la viabilidad, sostenibilidad y efectividad de las medidas restaurativas previstas en el Acuerdo Final.

El propio diseño del Sistema Integral parte del principio de integralidad, según el cual los mecanismos judiciales, extrajudiciales y administrativos deben actuar de manera coordinada y complementaria para satisfacer los derechos de las víctimas. En consecuencia, las sanciones propias no pueden concebirse como actuaciones aisladas, sino que deben articularse con la reparación colectiva, los procesos de retornos y reubicaciones, los PDET y las demás estrategias estatales dirigidas a la transformación de los territorios afectados por el conflicto armado.

En este contexto, uno de los principales avances ha sido el reconocimiento progresivo de que la ejecución de las sanciones propias requiere un ecosistema institucional complejo, integrado por entidades judiciales y administrativas.

En este proceso, el Documento CONPES 4094 (DNP, 2022) constituyó un hito al identificar los principales desafíos para la articulación entre la JEP y el Gobierno Nacional y establecer la necesidad de crear rutas de coordinación para garantizar financiación, sostenibilidad territorial, condiciones de seguridad, logística y articulación programática de las sanciones propias. Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023) formalizó la Instancia de Articulación entre el Gobierno y la JEP. A ello se suma la adenda al Documento CONPES 3932 de 2018 (DNP, 2018, 2023) que incorporó las sanciones propias dentro de los instrumentos nacionales de planeación y la Ley 2421 de 2024 que fortaleció el deber de coordinación entre el SIVJRNR y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

En el plano operativo también se observan avances significativos. Destacan los procesos de articulación entre la JEP y la Unidad para las Víctimas (UARIV) en la activación del componente de reparación integral, en su ruta individual (Caso 07) y colectiva (Caso 05), los esfuerzos para integrar las rutas de reparación colectiva a la definición de las sanciones propias, la articulación entre la JEP y la UBPD que ha permitido relacionar los aportes de los comparecientes en actividades técnicas, humanitarias y simbólicas de búsqueda de personas desaparecidas con los TOAR y la apertura, por parte de algunos despachos (Caso 01, Caso 02, Caso 03, Caso 05), de canales directos de interlocución con entidades del Gobierno en la definición de TOAR y sanciones propias y las órdenes contenidas en las sentencias. Esos avances han facilitado mayor comprensión de capacidades institucionales y la construcción de órdenes y exhortos más realistas y viables.

De igual manera, diferentes entidades han comenzado a adecuar su oferta institucional para contribuir a la implementación de las sanciones propias. Sobresale el proyecto de inversión del Ministerio de Justicia orientado al diseño e implementación de proyectos restaurativos dentro de su ámbito competencial y la consolidación de la subcuenta del Fondo Colombia en Paz administrada por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), que se ha convertido en un instrumento estratégico para apoyar tanto los TOAR anticipados, como aquellos que integran el componente restaurativo de las sanciones propias.

A pesar de estos avances persisten importantes desafíos para consolidar una articulación institucional estable:

Articular los tiempos judiciales con los ciclos de planeación, contratación y ejecución presupuestal de las entidades públicas. La implementación oportuna de las sanciones propias requiere considerar que las entidades estatales se encuentran sujetas a ciclos de planeación y ejecución presupuestal, así como a procedimientos de contratación que no necesariamente coinciden con los tiempos de las decisiones judiciales. El desafío consiste, por tanto, en fortalecer la planeación anticipada y la coordinación entre la JEP y las entidades responsables, de manera que las necesidades presupuestales, contractuales y operativas asociadas a los proyectos restaurativos puedan ser previstas oportunamente y se reduzcan los riesgos de dilación en su ejecución.

Sostenibilidad de la Instancia de Articulación Gobierno–JEP. Creada por el artículo 205 de la Ley 2294 de 2023, la Instancia ha permitido avanzar en la coordinación entre la JEP y las entidades del Gobierno nacional para preparar la ejecución de las sanciones propias. El reto consiste en consolidar la ruta de trabajo acordada, para garantizar que cada proyecto cuente con entidades responsables, condiciones de ejecución y recursos claramente identificados, así como con mecanismos de seguimiento a los compromisos asumidos. En este contexto, y ante el cambio de Gobierno, resulta necesario dar continuidad a esta coordinación y completar la reglamentación de la Instancia, con el fin de sostener la ejecución de las sentencias.

Coordinación institucional en el ejecutivo. En el marco del SNARIV, si bien se han desarrollado herramientas orientadas a fortalecer el compromiso político y presupuestal de las entidades con la política pública de víctimas -como los Planes de Acción y Fortalecimiento Institucional (PAFI)-, la gestión de la oferta sigue dependiendo principalmente en voluntad política.

Por su parte, los PDET han atravesado durante los últimos años un proceso de actualización. Sin embargo, en la formulación inicial y en la más reciente persisten vacíos importantes en la materiali-

zación del enfoque reparador. Entre otros aspectos, como se desarrolla en el capítulo de seguimiento a la implementación de los PDET persisten dificultades para articular dichas iniciativas con otros instrumentos de intervención territorial y de la política de víctimas. En particular, el seguimiento realizado por la Defensoría evidencia que no se ha logrado una articulación efectiva entre los PDET, los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los planes de retorno y reubicación, pese a que estos instrumentos concurren sobre los mismos territorios, lo que limita la construcción de una agenda común de transformación territorial.

Rezagos en la implementación de los planes de reparación colectiva y de retorno y reubicación. Como se analiza en los capítulos *El derecho a la reparación colectiva y El derecho al retorno, la reubicación y la integración local,* de este informe, persisten retrasos en la ejecución de los PIRC y de los planes de retorno y reubicación. A ello se suma la limitada articulación de estos procesos con la Reforma Rural Integral y los PDET para atender las brechas de acceso a bienes y servicios que afectan a las víctimas en los territorios. Aun así, la reparación colectiva y los retornos y reubicaciones constituyen la mejor base institucional disponible para la implementación de TOAR, en una lógica de integralidad.

Integrar la dimensión restaurativa en proyectos públicos y privados. Estas tensiones se profundizan con la aplicación del Índice Sintético Restaurativo (ISR)[38], instrumento desarrollado para valorar el potencial restaurador de iniciativas y proyectos. Aunque fue concebido como una herramienta para orientar el fortalecimiento progresivo de las iniciativas y, más recientemente, la Sentencia de Apelación del Caso 01 recordó que el índice es un simple insumo para la autoridad judicial (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 943), lo cierto es que persisten preocupaciones sobre la falta de claridad metodológica, los amplios márgenes de discrecionalidad en su aplicación, la ausencia en la incorporación de los enfoques diferenciales y la falta de criterios uniformes para valorar aspectos como participación de las víctimas y sostenibilidad.

Sostenibilidad financiera. A pesar de la existencia de mecanismos complementarios como la subcuenta del Fondo Colombia en Paz, persiste una brecha entre el diseño de las medidas y la disponibilidad efectiva de recursos para su ejecución, seguimiento y permanencia en el tiempo (Álvarez et al., 2026). En la actualidad, buena parte de los proyectos continúan dependiendo de procesos posteriores de gestión institucional, cooperación internacional o decisiones presupuestales futuras, sin garantías estables de financiación.

Finalmente, la sentencia de la SA en el Caso 01 precisó que la definición de los TOAR no puede supeditarse a la oferta gubernamental; su contenido debe estar determinado por el daño causado y el reproche frente al responsable, en ejercicio de la autonomía del Tribunal para definir la sanción. No obstante, reconoció que los TOAR pueden vincularse con políticas públicas para efectos de su mate-

[38] El Índice Sintético Restaurativo es una herramienta técnica desarrollada por la Secretaría Ejecutiva de la JEP para simplificar, resumir y valorar la información de las iniciativas y proyectos de reparación presentados por víctimas, comparecientes y otros actores interesados. (JEP, Secretaría Ejecutiva, 2024; Acuerdo AOG 011 de 2024). Su diseño metodológico sirve como un instrumento de referencia y diagnóstico técnico para identificar el potencial reparador de las propuestas y activar rutas para su materialización dentro del marco de la justicia transicional restaurativa. El índice se organiza alrededor de cuatro criterios clave (elegibilidad, factibilidad, sostenibilidad e impacto potencial), que a su vez se componen de 42 variables de análisis (JEP, 2025).

La meta esencial del índice es impulsar el tránsito de "iniciativas" hacia "proyectos restaurativos" propiamente dichos. Al clasificar las propuestas según su nivel de maduración, el ISR permite a los formuladores identificar "oportunidades de mejora" específicas en cada estadio. De esta forma, se pueden realizar los ajustes, complementaciones y mecanismos de soporte financiero o institucional necesarios para que las ideas iniciales se transformen en proyectos viables y ejecutables (JEP, 2025).

rialización, siempre que estas se adapten al cumplimiento de la sanción definida judicialmente y no sea la oferta estatal la que determine su contenido (*Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026*, párr. 1028-1030).

Frente a este alcance, la Defensoría del Pueblo considera que la garantía de la autonomía judicial no excluye que la política pública constituya un parámetro relevante desde la estructuración de los TOAR, sin que ello implique subordinar el contenido de la sanción a la oferta institucional existente. En aplicación del principio de integralidad del Acuerdo Final, los programas e instrumentos existentes deben constituir un factor relevante desde el diseño y estructuración de los TOAR. Una articulación temprana permite identificar complementariedades con instrumentos como los PDET, los PIRC y los planes de retornos y reubicaciones, para fortalecer la viabilidad, la sostenibilidad y la eficiencia del gasto público.

3. Análisis con enfoque de género y étnico

3.1. Enfoque étnico: avances, buenas prácticas y desafíos

La implementación del enfoque étnico ha permitido avances significativos en materia de participación, reconocimiento de sistemas de justicia propia y construcción de procesos restaurativos acordes con las cosmovisiones de los pueblos étnicos. A través del diseño de TOAR, la JEP ha contribuido a materializar principios como la libre determinación, la autonomía, el gobierno propio y la participación efectiva de las comunidades en la definición de las medidas restaurativas.

Un avance destacado ha sido la incorporación de prácticas restaurativas extrajudiciales inspiradas en los sistemas de justicia de pueblos indígenas y afrocolombianos. Estas prácticas han fortalecido la satisfacción del derecho a la verdad desde perspectivas culturales y colectivas (*Sentencia TP-SA-SP 621 de 2026*, p. 244), al tiempo que los encuentros dialógicos restaurativos han permitido abordar daños territoriales, espirituales y comunitarios, que amplían la comprensión restaurativa del daño y orientan respuestas acordes con las nociones de buen vivir y armonización territorial (*Auto SRVR-04 de 2026*; *Sentencia TP-SA-SP 621 de 2026*).

También sobresale la puesta en marcha de mecanismos de diálogo intercultural e interjurisdiccional como escenarios de consulta, concertación y coordinación con autoridades étnicas (JEP, 2019, 2021). Un ejemplo emblemático es la ruta desarrollada en el Caso 02 con las 32 autoridades de la UNIPA, que culminó con la ratificación del TOAR "Armonizándonos" (*Auto SRVBIT 109 de 2023*). Asimismo, se destaca el reconocimiento de los daños causados a las justicias propias y autoridades ancestrales, que incluyen iniciativas orientadas al fortalecimiento de sistemas de justicia ancestral de comunidades negras y afrodescendientes (UNODC, s. f.) (JEP, 2024).

De igual manera, constituye una buena práctica el papel otorgado a las autoridades espirituales y médicos tradicionales como actores centrales en el diseño e implementación de proyectos restaurativos. En el Macrocaso 02, por ejemplo, el reconocimiento de los daños ocasionados al Katsa

Su[39] ha permitido construir metodologías que incorporan la sanación espiritual y territorial como componentes esenciales de la restauración, que reafirman la relación de interdependencia entre comunidades, naturaleza y territorio.

No obstante, persisten desafíos importantes. El ISR presenta dificultades para incorporar adecuadamente cosmovisiones, saberes propios, daños espirituales y afectaciones territoriales, lo que podría limitar la viabilidad de iniciativas formuladas por las comunidades étnicas. A ello se suman vacíos en los mecanismos de participación previstos en la ruta de diseño, priorización e implementación de proyectos restaurativos del Acuerdo de Órgano de Gobierno de la JEP, particularmente en lo relacionado con la consulta, la coordinación con autoridades étnicas y la incidencia efectiva de las comunidades en las decisiones técnicas y financieras.

3.2. Enfoque de género: avances, buenas prácticas y desafíos

En materia de enfoque de género constituyen buenas prácticas los procesos de formación y sensibilización dirigidos a comparecientes y equipos de defensa en materia de derechos de las mujeres, personas OSIGNH, enfoque de género y prevención de discursos discriminatorios. Estos espacios, impulsados por la JEP con el apoyo de organizaciones de víctimas y sociedad civil, han favorecido diálogos graduales entre comparecientes, víctimas y representantes, bajo condiciones de no revictimización y acompañamiento psicosocial. De igual forma, se reconoce el papel de las organizaciones sociales y de víctimas en la construcción de propuestas restaurativas y en los procesos de reconstrucción del tejido social (Alianza de Litigio de Género, 2024).

No obstante, persisten desafíos importantes. Uno de ellos se relaciona con la temporalidad del Macrocaso 11, cuya apertura tardía podría limitar la posibilidad de que los comparecientes vinculados a otros macrocasos y condenados a la sanción máxima ejecuten TOAR relacionados con los daños derivados de la violencia sexual y basada en género (Alianza 5 Claves, comunicación personal, 25 de febrero de 2026). Esto plantea riesgos de exclusión para algunas víctimas (Alianza 5 Claves, comunicación personal, 25 de febrero de 2026).

Se trata de una discusión que inevitablemente deberá afrontar la JEP y frente a la cual resulta necesario desarrollar criterios institucionales claros y explícitos que permitan otorgar seguridad jurídica y garantizar coherencia en la implementación del componente restaurativo.

Otro obstáculo se encuentra en los mecanismos técnicos utilizados para la valoración y priorización de iniciativas restaurativas. El ISR, como herramienta de valoración de las iniciativas restaurativas, no incorpora de manera suficiente los enfoques de género e interseccional, lo que podría dificultar el reconocimiento de propuestas construidas desde las experiencias organizativas de mujeres y personas OSIGNH o de iniciativas orientadas a transformar las causas estructurales de las violencias basadas en género.

[39] La traducción literal de “Katsa Su” (awapit) es Casa Grande (castellano). o el «Gran Territorio». Se trata de un concepto que integra la cosmovisión, el territorio ancestral y la vida espiritual del pueblo indígena Awá. Representa a la Madre Tierra como un ser vivo e indivisible donde coexisten la naturaleza, la cultura y los ancestros (Dejusticia, 2022; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022).

En particular, sus criterios de valoración no hacen explícito cómo deben incorporarse estos enfoques ni cómo deben ponderarse las características y necesidades diferenciales de las víctimas en los ejercicios de evaluación y priorización. Esto puede llevar a dejar por fuera los saberes construidos por las víctimas, así como las afectaciones diferenciadas y los factores estructurales que explican las violencias sufridas. Esto puede incidir en la selección y priorización de iniciativas cuyo valor restaurativo radica precisamente en responder a esas afectaciones y factores diferenciales.

A ello se suma la ausencia de mecanismos claros y permanentes de participación incidente en las etapas de formulación, evaluación, seguimiento de los TOAR.

En materia de participación de víctimas resulta necesario ampliar el análisis relacional de género con el patrón macrocriminal desde la instrucción, con el fin de establecer una correlación con el daño. Por ejemplo, en el Caso 03, la mayoría de las víctimas indirectas y quienes participan en los procesos ante la JEP son mujeres buscadoras, quienes no tienen un lugar sustancial en la sentencia, más allá de lo enunciativo. Es necesario garantizar la implementación de medidas que garanticen TOAR acordes con las necesidades derivadas de los daños colectivos sufridos por ellas.

Finalmente, uno de los principales retos consiste en ampliar el número y alcance de los TOAR dirigidos específicamente a responder a los daños ocasionados por las violencias sexuales, reproductivas y basadas en género[40]. La ausencia de TOAR diseñados de manera participativa, con enfoque de género, interseccional y transformador, podría limitar el potencial restaurador de las sanciones propias y conducir a respuestas genéricas y descontextualizadas.

[40] Al respecto, se destaca el proceso de diseño que viene adelantando Global Survivor Fund en el Macrocaso 05.

4. Conclusiones

A 8 años de la entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, el desarrollo de las sanciones propias ha entrado en una nueva etapa. Mientras los primeros años estuvieron orientados a construir la arquitectura normativa, institucional y metodológica del modelo restaurativo, las primeras sentencias y, especialmente, la reciente decisión de la Sección de Apelación, han desplazado el debate hacia la materialización efectiva del régimen sancionatorio previsto en el Acuerdo Final.

El principal avance identificado consiste precisamente en la consolidación de un marco jurídico que desarrolla con mayor precisión el contenido retributivo de las sanciones propias, define el alcance de las restricciones efectivas de derechos y libertades, establece criterios de dosificación, fortalece los mecanismos de seguimiento y delimita la relación entre el daño ocasionado y los TOAR. Estos desarrollos fortalecen la seguridad jurídica del sistema y contribuyen a demostrar que las sanciones propias constituyen verdaderas sanciones penales compatibles con los estándares nacionales e internacionales.

Sin embargo, el tránsito desde la construcción normativa hacia la implementación práctica plantea desafíos de igual magnitud. La eficacia de las sanciones ya no depende únicamente de la solidez de las decisiones judiciales, sino de la capacidad y voluntad del Ejecutivo para garantizar las condiciones institucionales, presupuestales y territoriales que permitan ejecutarlas. Persisten incertidumbres relacionadas con la definición de responsabilidades entre entidades, las fuentes de financiación, la articulación de los mecanismos de monitoreo, la garantía de condiciones de seguridad y la coordinación entre la JEP y las entidades de gobierno encargadas de implementar las políticas públicas que sirven de soporte para la ejecución de las sanciones. Esta articulación exige también que la JEP considere la oferta institucional existente y las condiciones necesarias para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos restaurativos.

En este escenario, la sostenibilidad financiera de la propia JEP constituye también una condición necesaria para la implementación efectiva del régimen sancionatorio. Una reducción de los recursos requeridos para el cumplimiento de sus funciones podría afectar las capacidades institucionales necesarias para la ejecución, monitoreo y seguimiento de las sanciones propias, así como para garantizar la participación, acompañamiento y protección de las víctimas. Por ello, las decisiones presupuestales futuras deberán considerar las nuevas exigencias operativas que supone el tránsito hacia la fase de ejecución de las sentencias y los posibles impactos de una financiación insuficiente sobre la efectividad de las sanciones y la satisfacción de los derechos de las víctimas.

También se evidencia que la consolidación del modelo restaurativo depende de la capacidad de mantener en el centro a las víctimas y al daño ocasionado por la macrocriminalidad. La jurisprudencia reciente ha fortalecido la comprensión de los TOAR como medidas que deben guardar una relación de correspondencia con los patrones de macrovictimización y los daños sistémicos, al tiempo que ha reafirmado la importancia de la participación efectiva de las víctimas en la definición de las sanciones. No obstante, persisten retos para lograr que dicha participación incida materialmente en las decisiones judiciales, fortalecer los mecanismos de representación colectiva y articular las categorías construidas por la JEP con las políticas públicas de reparación y desarrollo territorial.

Esta articulación resulta especialmente relevante frente a los rezagos que persisten en la reparación administrativa y sus dificultades de financiación; la ejecución de las sanciones propias puede contribuir, desde su ámbito de competencia y sin sustituir las obligaciones del Estado en materia

de reparación integral, a complementar y potenciar las medidas dirigidas a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

El enfoque étnico en la JEP ha logrado avances significativos al materializar principios como la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio. No obstante, la ruta institucional de proyectos restaurativos presenta vacíos en consulta, coordinación e incidencia efectiva de las comunidades en las decisiones técnicas y financieras. Por ello, consolidar este enfoque exige pasar del reconocimiento y el diálogo a una participación decisoria real que haga viables las iniciativas propias de los pueblos étnicos.

El balance revela que el enfoque de género ha avanzado más en el plano pedagógico y relacional que en el diseño institucional del componente restaurativo: se ha logrado sensibilizar a los actores y abrir espacios de encuentro, pero esa apertura aún no se traduce en instrumentos y decisiones que pongan las experiencias de las mujeres y las personas OSIGNH en el centro de la restauración.

Esta brecha entre reconocimiento y diseño corre el riesgo de convertir el enfoque en un componente declarativo, en el que las víctimas están presentes en los procesos, pero ausentes en la definición de las respuestas. Por ello, el reto de fondo es transversalizar el enfoque de género en toda la arquitectura restaurativa, desde la investigación de los patrones y los tiempos procesales hasta los criterios técnicos y los espacios de decisión. Solo así, las sanciones propias podrán cumplir una función transformadora frente a las desigualdades que hicieron posibles esas violencias.

Finalmente, la experiencia acumulada durante estos primeros años demuestra que la implementación de las sanciones propias constituye un desafío que trasciende el ámbito estrictamente judicial. La justicia restaurativa diseñada por el Acuerdo Final requiere una articulación permanente entre la JEP, el Gobierno nacional, las entidades territoriales. Solo a través de esa coordinación será posible garantizar que las sanciones propias cumplan simultáneamente sus finalidades restaurativas y retributivas, respondan de manera representativa a los daños ocasionados por el conflicto armado y contribuyan efectivamente a la satisfacción de los derechos de las víctimas y a las garantías de no repetición.

5. Recomendaciones

Al Gobierno Nacional: *al Ministerio de Justicia, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación (DNP):* adoptar y fortalecer los arreglos normativos, institucionales, administrativos y presupuestales necesarios para la ejecución de las sanciones propias y asegurar que las responsabilidades estatales sean claramente definidas, financiadas y asumidas por las entidades competentes.

Al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa: fortalecer la coordinación institucional y territorial para identificar y gestionar oportunamente los riesgos asociados a la ejecución de las sanciones propias, mediante la adopción de medidas de prevención, protección y mitigación que permitan, en la mayor medida posible, su implementación en los territorios definidos por la JEP. Cuando persistan condiciones de seguridad que puedan comprometer su ejecución, articular con la

Jurisdicción la valoración de las medidas disponibles y de las alternativas que permitan garantizar el cumplimiento efectivo de la sanción y sus finalidades restaurativas.

Al Ministerio de Justicia y al Ministerio del Interior: sostener y fortalecer los mecanismos permanentes de coordinación entre el Gobierno nacional y la JEP que permitan implementar las sanciones propias de manera eficiente con respeto de la autonomía e independencia judicial de la Jurisdicción y garantizar que las decisiones judiciales cuenten con el respaldo institucional necesario para su ejecución.

Al Ministerio de Justicia, a la DNP y al Ministerio de Hacienda: coordinar y facilitar que las entidades competentes para la implementación de las sanciones propias implementen mecanismos de planeación, programación y financiación que permitan incorporar oportunamente las necesidades derivadas de la ejecución de las sanciones propias en las políticas públicas, para garantizar su sostenibilidad y evitar que la falta de coordinación institucional limite el cumplimiento de las decisiones judiciales.

Al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y a la DNP: diseñar y adoptar una estrategia institucional para la construcción de oferta institucional con enfoque transformador de género, que coadyuve a materializar sanciones propias para los daños ocasionados por las violencias sexuales, reproductivas, basadas en género y por prejuicio.

A la Jurisdicción Especial para la Paz: consolidar y armonizar los instrumentos normativos, jurisprudenciales y técnicos existentes sobre el régimen de sanciones propias, para establecer definiciones y criterios comunes para los conceptos centrales que orientan su ejecución, particularmente respecto de los componentes restaurativo y retributivo, la dosificación, el régimen de restricciones, el monitoreo y seguimiento y su aplicación en los diferentes macrocasos, con el fin de garantizar una interpretación y aplicación consistente del régimen sancionatorio.

Continuar fortaleciendo mecanismos de participación de las víctimas que garanticen una incidencia efectiva en el diseño, ejecución y seguimiento de las sanciones propias, para asegurar que estas respondan de manera representativa a los daños ocasionados y promuevan procesos restaurativos compatibles con la naturaleza colectiva de los macrocasos.

Fortalecer las estrategias de pedagogía dirigidas a las víctimas y comparecientes sobre el alcance, las finalidades y los límites de las sanciones propias, con el fin de favorecer una participación informada y un adecuado manejo de expectativas frente a sus posibilidades restaurativas y reparadoras.

Consolidar mecanismos integrados de monitoreo y evaluación, para fortalecer la coordinación entre las distintas instancias de seguimiento y verificación de las sanciones propias, con el fin de promover metodologías comunes, indicadores verificables y mecanismos de intercambio de información que fortalezcan el control judicial sobre su ejecución.

Sostener y fortalecer los mecanismos permanentes de coordinación con el Gobierno Nacional, desde las etapas de diseño, planeación y ejecución de las sanciones propias, que permitan identificar oportunamente capacidades, oferta institucional y condiciones necesarias para su implementación, para favorecer su viabilidad, sostenibilidad y ejecución efectiva.

Continuar fortaleciendo la incorporación de los enfoques de género, étnico y territorial en la definición, ejecución y evaluación de las sanciones propias, para garantizar que estas respondan a las

afectaciones diferenciadas ocasionadas por el conflicto armado y contribuyan a remover las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan las víctimas y las comunidades.

Incorporar desde la definición de los proyectos restaurativos la valoración de las condiciones de seguridad de los territorios y de los riesgos que puedan afectar su ejecución y consideren las medidas disponibles para su gestión y la viabilidad de su implementación. Esta valoración deberá ponderarse con las finalidades restaurativas de la sanción y con los efectos que una eventual suspensión o modificación del territorio de ejecución pueda generar para las víctimas y comunidades.

A la Instancia de Articulación Gobierno-JEP: promover mecanismos y herramientas de coordinación que permitan que la definición e implementación de las sanciones propias dialoguen con las políticas públicas dirigidas a la reparación integral de las víctimas, el desarrollo territorial y la construcción de paz.

Referencias

Acto Legislativo 01 de 2017. Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones (2017, abril 4). Congreso de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80615

Acuerdo AOG 003 de 2021. Por el cual se aprueba un plan de movilidad a Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas (SRVR) y se dictan otras disposiciones. (2021, 27 de enero). Jurisdicción Especial para la Paz, Órgano de Gobierno.

Acuerdo AOG 011 de 2024. Por medio del cual se adoptan lineamientos institucionales sobre el Sistema Restaurativo y su Comité de Articulación, se modifica parcialmente el Acuerdo AOG No. 003 de 2021 y deroga el Acuerdo AOG No. 011 de 2022. (2024, 20 de marzo). Jurisdicción Especial para la Paz, Órgano de Gobierno.

Alianza de Litigio de Género (2023, 13 de abril). *Cosechando saberes para una justicia reparadora: recomendaciones a la JEP*.

Alianza de Litigio de Género (2024, 9 de julio). *Esencia de cacao, cosechando saberes para una justicia reparadora: recomendaciones a la JEP para el caso 11 y el Sistema Restaurativo*. https://www.humanas.org.co/wp-content/uploads/2024/07/Esencia-de-Cacao-Final.pdf

Álvarez, J. E., Gómez Vásquez, M., Forero Linares, B., Balen Giancola, M., Gutiérrez Pulido, E., Joshi, M., Kielhold, A., Menjura Roldán, T., Quinn, L., Quinn, J., Ramírez Rincón, A., Restrepo Ortiz, N., Robayo Corredor, A., Rojas Bernal, N., Sáez Flórez, C., Serrano Idrovo, C., Silva Díaz, C. y Zúñiga García, I. (2026). *Noveno año de implementación: tendencias y claves para la transición política* (Versión 1). University of Notre Dame. https://doi.org/10.7274/31753045.v1

Auto SRVBIT 109 de 2023. Se procede a reprogramar la diligencia de versión voluntaria del compareciente Ricardo Rubianogroot Román convocada por la Subsala C de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas. (2023, 9 de junio). Jurisdicción Especial para la Paz.https://www.jep.gov.co/Notificaciones/ESTADO%20No.%20669%20SRVR%20CASO%2002%20A.%20SRVBIT%20%E2%80%93%20109%20-2023.pdf

Auto SRVR-02 de 2024. Caso 05 (2024, 27 de noviembre). Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, Subsala G. https://relatoria.jep.gov.co/documentos/providencias/1/1/Auto_SRVR-02-SUBSALA-G-CASO-05_27-noviembre-2024.pdf

Auto SRVR-04 de 2026. Caso 02. Situación territorial de los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, en el departamento de Nariño. Expediente 9002762-92.2018.0.00.0001/0003. (2026, 25 de febrero). Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas.

Decreto 652 de 2026. Por el cual se adiciona el Capítulo 11 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

el artículo 38 de la Ley 1957 de 2019 relacionado con las condiciones necesarias para que los comparecientes cumplan las sanciones propias y medidas impuestas mediante providencia judicial por la Jurisdicción Especial para la Paz. (2026, 26 de junio). Presidencia de la República. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=193552&dt=S

Dejusticia (2022). *Gran Territorio Awá: el "Katsa Su" como víctima de la violencia*. https://www.dejusticia.org/column/gran-territorio-awa-el-katsa-su-como-victima-de-la-violencia/

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2018). *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial* (Documento CONPES 3932).

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2022). *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* (Documento CONPES 4094).

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2023). *Adenda 1 al Documento CONPES 3932: actualización del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final*.

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo [FARC-EP] (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (s. f.). *JEP en cifras*. https://www.jep.gov.co/jepcifras/forms/allitems.aspx

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP] (2019). *Protocolo para la coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Especial para la Paz* (Protocolo 001 de 2019).

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP] (2020). *Manual para la participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (incluye los lineamientos para la participación en la JEP mediante plataformas digitales y conectividad remota)*.

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP] (2021). *Protocolo para el relacionamiento entre la Jurisdicción Especial para la Paz y los pueblos negros, afrocolombianos, raizal y palenquero*.

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP] (2025). *El camino recorrido hacia las sanciones propias y medidas de contribución a la restauración: retrospectiva y medidas institucionales*.

Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (2020, 14 de abril). *Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador-Restaurador (TOAR) y protocolo para la adecuada articulación de los componentes del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de Sanciones Propias*.

Jurisdicción Especial para la Paz, Secretaría Ejecutiva (2024). *Indicador sintético para la valoración de potenciales intervenciones restaurativas* [Documento técnico].

Ley 1922 de 2018. Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción

Especial para la Paz. (18 de julio de 2018). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 50 658. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1922_2018.html

Ley 1957 de 2019. Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. (6 de junio de 2019). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 50 976. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=94590

Ley 2294 de 2023. Por el 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.

Ley 2421 de 2024. Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 sobre reparación, atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (2024, 22 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 52 856. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250056

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *https://www.minambiente.gov.co/katsa-su-la-cosmovision-que-guia-al-pueblo-nkal-awa-para-el-cuidado-del-territorio/*. https://www.minambiente.gov.co/katsa-su-la-cosmovision-que-guia-al-pueblo-nkal-awa-para-el-cuidado-del-territorio/

Ministerio de Justicia y del Derecho (2026, 8 de abril). *Proyecto de decreto por el cual se reglamenta el artículo 38 de la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en relación con las condiciones institucionales necesarias para que los comparecientes cumplan las sanciones propias y medidas impuestas por la JEP, mediante providencia judicial*. https://www.sucop.gov.co/entidades/minjusticia/Normativa?IDNorma=26451

Molano Ayala, P., Valencia Cortés, P. y Vargas Cuida, S. (2024). *En busca de una decisión definitiva: balance del avance de la Jurisdicción Especial para la Paz en la definición de la situación de los comparecientes*. Dejusticia. https://publicaciones.dejusticia.org/server/api/core/bitstreams/c87c6074-3010-4b30-a53c-c93a3be8655c/content

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (s. f.). *Proyectos que restauran las justicias*. https://proyectosquerestauranlasjusticias-unodc-online.hub.arcgis.com/

Peralta, L. C., Vargas Trujillo, J. y Ordóñez-Vargas, L. (2024). *Justicia transicional restaurativa en la JEP: lecciones aprendidas de ocho momentos y mecanismos procesales* (Policy Brief 20-2024). Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ).

Redacción Justicia (2026, 3 de julio). ONU Derechos Humanos y la MAPP/OEA asumirán el monitoreo internacional de las sentencias de la JEP. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/onu-derechos-humanos-y-la-mapp-oea-asumiran-el-monitoreo-internacional-de-las-sentencias-de-la-jep-3568710

Resolución de Conclusiones 02 de 2022. Caso 01: toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las FARC-EP. (2022, 24 de noviembre). Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas.

Resolución de Conclusiones 03 de 2022. Por hechos atribuibles a integrantes del Batallón de Artillería

No. 2 “La Popa” (Subcaso Costa Caribe, Caso 03). (2022, 7 de diciembre). Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas. https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/SiteAssets/Paginas/JEP-expide-tercera-resolucion-conclusiones-12-imputados-Batallon-Popa-falsos-positivos/Resolucio%CC%81n%20de%20Conclusiones%20No.%203%20-%20Por%20hechos%20Batallo%CC%81n%20de%20Artilleri%CC%81a%20No.%202%20La%20Popa%20%28Subcaso%20Costa%20Caribe%29%20%281%29.pdf

Resolución de Conclusiones 04 de 2024. Caso Conjunto n.º 03 y 04 (Subcaso Dabeiba). (2024, 20 de marzo). Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas.

Resolución de Conclusiones 05 de 2025. Caso 03: Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado (Subcaso Casanare). (2025, 8 de octubre). Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas.

Sentencia C-007/26. (2026, 29 de enero). Corte Constitucional (Lina Marcela Escobar Martínez, M. P.).

Sentencia C-080/18. (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-538/19. (2019, 13 de noviembre). Corte Constitucional (Diana Fajardo Rivera, M. P.).

Sentencia C-836/01. (2001, 9 de agosto). Corte Constitucional (Rodrigo Escobar Gil, M. P.).

Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 1 de 2019. Sobre beneficios provisionales, régimen de condicionalidad y participación de víctimas. Radicación n. ° 20183350080023. (2019, 3 de abril). Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación.

Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 3 de 2022. Sobre el régimen de notificaciones, comunicaciones y recursos de los trámites ordinarios ante la JEP. Expediente 0002004-04.2020.0.00.0001. (2022, 21 de diciembre). Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación.

Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 5 de 2023. (2023, 17 de mayo). Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación.

Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 8 de 2025. Sobre la obligación de los comparecientes de contribuir a la reparación de las víctimas en el marco del Régimen de Condicionalidad Estricto. (2025, 24 de abril). Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación.

Sentencia TP-SA-SP 620 de 2026. Caso 01. Expediente Legali n. ° 0001805-11.2022.0.00.0001. (2026, 25 de junio). Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación (Rodolfo Arango Rivadeneira, Patricia Linares Prieto, Danilo Rojas Betancourth, Eduardo Cifuentes Muñoz y Sandra Gamboa Rubiano, magistrados).

Sentencia TP-SA-SP 621 de 2026. Caso 03. Caso Heber Hernán Gómez Naranjo y otros. Expediente Legali n. ° 0001813-85.2022.0.00.0001. (2026, 25 de junio). Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación (Patricia Linares Prieto y Danilo Rojas Betancourth, magistrados).

Sentencia TP-SeRVR-RC-ST-001 de 2025. Caso 01: toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las FARC-EP. (2025, 16 de septiembre). Jurisdicción Especial para la Paz.

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.



4.

El derecho a la reparación colectiva

Por Andrea Del Pilar García, Alec Yamir Sierra Montañez y Fernando Buitrago Agudelo
Equipo de la Defensoría Delegada para Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno

El Acuerdo Final de Paz (AFP), firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP, establece en su Punto 5 el «Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto». El Punto 5.1.3.3. Reparación colectiva en el fin del conflicto, incluye tres compromisos articulados, orientados al fortalecimiento de la reparación colectiva. En primer lugar, reconoce el carácter reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), al disponer que el nivel de victimización y afectación territorial constituye uno de los criterios para la definición de las zonas donde se implementarán (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 179).

En segundo lugar, el AFP contempla el fortalecimiento de los planes de reparación colectiva con enfoque territorial, los cuales deben articularse con los PDET allí donde estos se implementen y fortalecerse de manera autónoma en los territorios con comunidades especialmente victimizadas donde no se implementen dichos programas. Para su fortalecimiento, el AFP señala que los planes deberán incorporar los siguientes elementos: (i) medidas materiales y simbólicas de atención al daño, (ii) medidas de convivencia y reconciliación, (iii) articulación con los PDET y con verdad y justicia, (iv) planes de acción participativos que incluyan diagnóstico del daño, identificación de medidas prioritarias y cronograma, (v) mecanismos de participación de las víctimas con garantía de participación de las mujeres y (vi) medidas de contribución a la reparación por parte de quienes causaron daños (Acuerdo Final de Paz, 2016, pp. 179-180).

En tercer lugar, el Gobierno Nacional se compromete a fortalecer los planes nacionales de reparación colectiva con enfoque de género, dirigidos a colectivos y organizaciones, incluidas organizaciones de mujeres, de los sectores OSIGNH, sindicatos, partidos y movimientos políticos y sociales, así como organizaciones del sector religioso, entre otros, con el fin de reconocer su victimización y reconstruir su capacidad organizativa. Estos planes deben promover el reconocimiento de responsabilidad del Estado, de las Farc-EP, los paramilitares y otros actores generadores del daño. Además, el AFP incluye el compromiso de desarrollar un Plan Especial de Reparaciones para la Unión Patriótica (en adelante UP) (Acuerdo Final de Paz, 2016, pp. 180-181).

En consecuencia, el AFP retoma y fortalece la política de reparación colectiva existente y la articula con otros compromisos del Acuerdo, con el fin no solo de reparar el daño causado sino de transformar las condiciones estructurales de pobreza, discriminación y exclusión que facilitaron o agravaron la victimización.

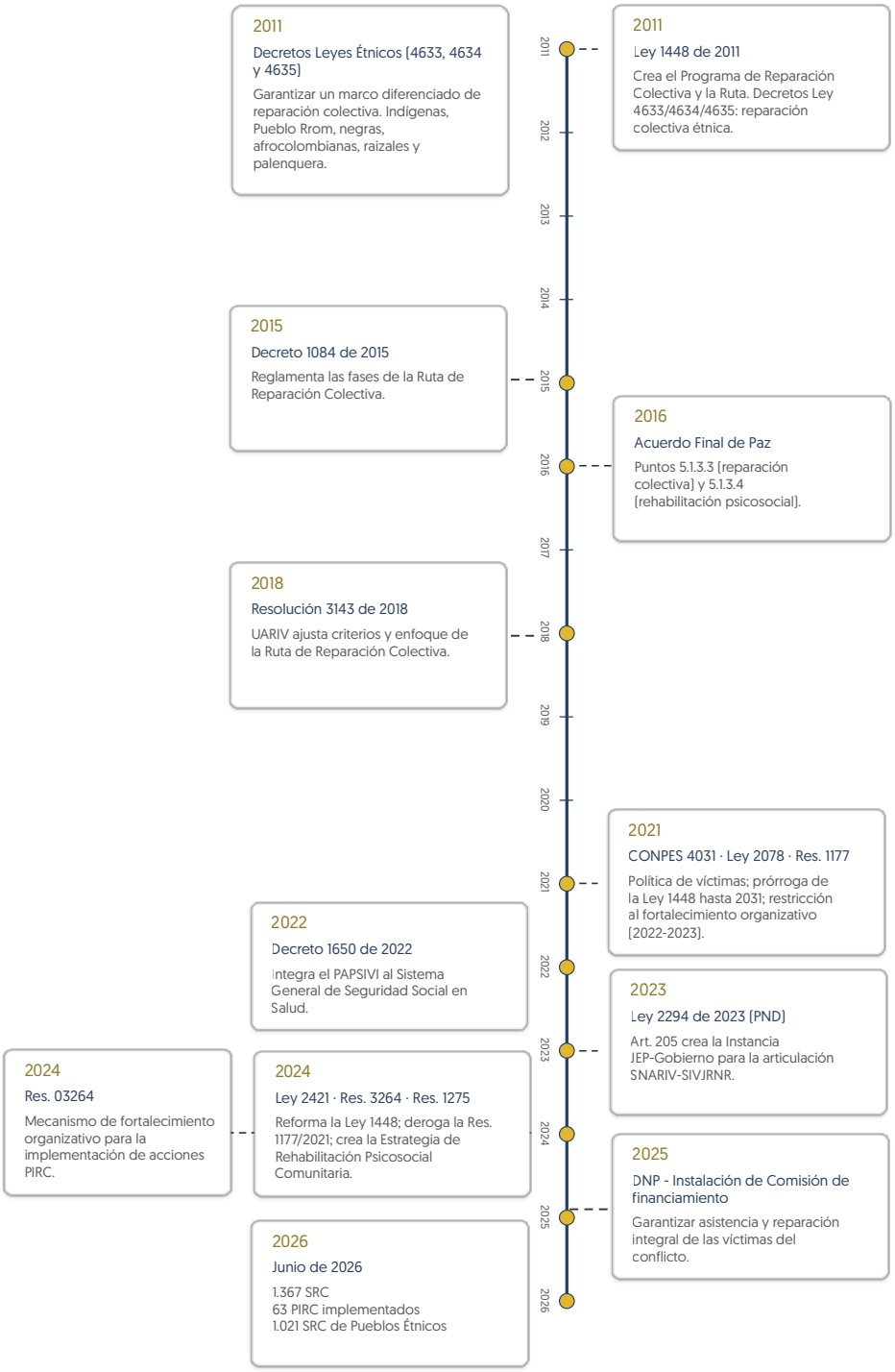
Por consiguiente, la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su mandato legal y constitucional de protección y promoción de los derechos humanos, ha incluido en este informe un análisis para identificar los avances y desafíos en el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de reparación colectiva en el marco del AFP.

Este documento tiene en cuenta los hallazgos cuantitativos ya consolidados en los informes elaborados por las entidades responsables del seguimiento de la política de víctimas, actualizados con la información suministrada por la UARIV y analiza las tensiones entre los compromisos de reparación previstos en el AFP y las condiciones institucionales, territoriales y comunitarias que han incidido en su implementación. El enfoque adoptado se centra en la perspectiva de derechos de la Defensoría del Pueblo, para resaltar los desafíos que persisten y las oportunidades para fortalecer la garantía efectiva de la reparación integral.

1. Reparación colectiva: avances y desafíos tras la firma del Acuerdo Final de Paz

Línea de tiempo — Reparación Colectiva en Colombia

Ley 1448 de 2011 — 2026



Fuentes: XII Informe CSMLV (2025), Séptimo Informe Procuraduría (2025), Ley 1448/2011, Ley 2421/2024, Acuerdo Final de Paz (2016). Elaboración propia — Defensoría del Pueblo, DOAV.

1.1. El carácter reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

La priorización territorial de los PDET incorporó, entre otros criterios, el grado de afectación derivado del conflicto armado y permitió concentrar este instrumento en 170 municipios agrupados en 16 subregiones particularmente afectadas por el conflicto, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Esta focalización constituyó una primera expresión del carácter reparador previsto en el AFP. Sin embargo, como precisó la Corte Constitucional, el enfoque reparador de los PDET no se agota en focalizar la oferta social del Estado en zonas de alta victimización; las medidas de desarrollo no sustituyen la obligación de reparar los daños individuales y colectivos ocasionados a las víctimas. Por ello, la Corte señaló la necesidad de armonizar ambas dimensiones, entre otras vías, mediante la priorización en los PDET de las medidas contenidas en los planes de reparación colectiva (Corte Constitucional, Sentencia C-730 de 2017).

En desarrollo de este compromiso, el Decreto Ley 893 de 2017 estableció que los Planes de Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) deben articularse con los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)[41] (Decreto Ley 893 de 2017, art. 6; ART, 2026, p. 5). Esta articulación ha sido objeto de ejercicios de identificación y cruce de información entre la UARIV y la ART desde años anteriores y ha continuado durante el último periodo de gobierno. A 2026, la UARIV reportó la identificación de 2407 medidas de reparación colectiva relacionadas con 2262 iniciativas PDET, sobre las cuales se adelantan acciones de seguimiento e intercambio de información con la ART (UARIV, 2026a, p. 74). Sin embargo, la información disponible no permite establecer con claridad un universo único de medidas o acciones efectivamente articuladas. El Octavo Informe de la Procuraduría, con base también en información suministrada por la UARIV, señala que 6419 de las 23 794 acciones contenidas en los PIRC, equivalentes al 27 %, coinciden con iniciativas PDET (PGN, 2026, pp. 167-168). El mismo informe advierte diferencias entre los registros reportados por la UARIV y la ART, que identificaron, respectivamente, 6418 acciones y 1131 iniciativas coincidentes, a la vez que señala la necesidad de realizar cruces que permitan establecer cifras consistentes o explicar las diferencias encontradas (PGN, 2026, p. 169).

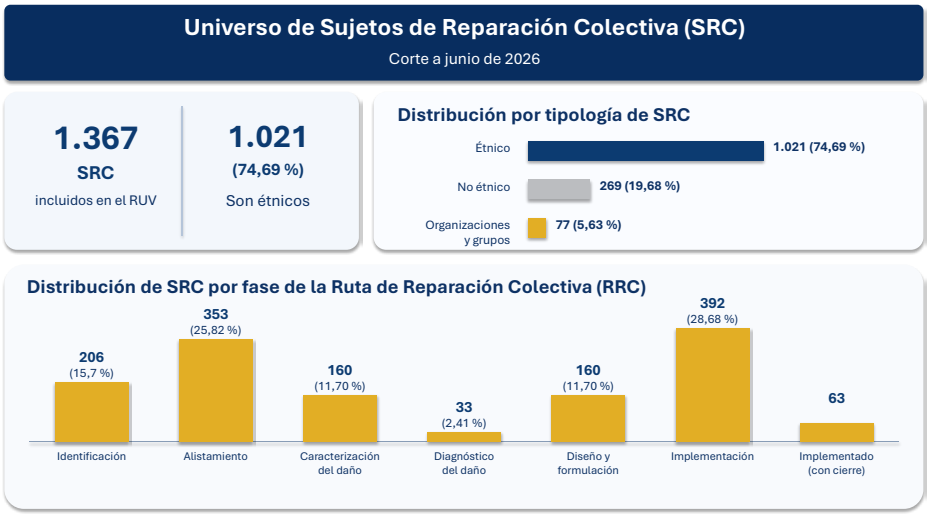
Más allá de estas diferencias en la información, los informes de seguimiento coinciden en que los ejercicios de identificación no se han traducido suficientemente en la implementación articulada de los PIRC. La Procuraduría reporta que, de 15 425 acciones de PIRC ubicadas en zonas PDET, 2232 (14,4 %) se encontraban implementadas, frente al 28,3 % de las acciones ubicadas en zonas no PDET y concluye que la ubicación de los sujetos de reparación colectiva en municipios PDET no ha supuesto una ejecución más efectiva o rápida de sus planes (PGN, 2026, pp. 170-171). En el mismo sentido, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo advierte que no se observan avances suficientes en la articulación de la reparación colectiva con la implementación del AFP y considera que esta articulación es necesaria para acelerar el cumplimiento de los PIRC y alcanzar el enfoque reparador y transformador de la medida (CSMLV, 2026, p. 94).

[41] Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) son instrumentos de planificación participativa que recogen y priorizan las iniciativas formuladas por las comunidades para la transformación de los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza y la debilidad institucional. Constituyen el resultado del proceso de planeación de los PDET en cada una de sus 16 subregiones, de conformidad con el Decreto Ley 893 de 2017.

1.2. Planes de reparación colectiva con enfoque territorial

En la matriz de Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) de la UARIV con corte a junio del 2026, existen 1367 SRC incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV), de los cuales el 74,69 % (1021 SRC) son étnicos. Los siguientes departamentos registran el mayor número de SRC: Cauca con 192 SRC (14,05 %), seguido de Chocó con 144 SRC (10,53 %), luego Sucre con 138 (10,10 %) y Antioquia con 126 (9,22 %).

Gráfica 1. Universo de Sujetos de Reparación Colectiva [SRC]



Fuente: elaboración propia, información extraída de la matriz de SRC de la UARIV [junio 2026]

El balance acumulado muestra una amplia distancia entre el número de sujetos que han ingresado a la ruta y aquellos que han logrado culminar la implementación de sus PIRC. Aunque el país registra 1367 SRC incluidos en el RUV, el 15,07 % (206) se encuentra en fase de identificación, el 25,82 % (353) en fase de alistamiento, el 11,70 % (160) en caracterización del daño, el 2,41 % (33) en diagnóstico del daño, el 11,70 % (160) en diseño y formulación y el 28,68 % (392) en implementación. Únicamente 63 SRC han culminado la implementación de su PIRC, lo que representa el 4,61 % del universo registrado.

Esta brecha evidencia que, a 10 años de la firma del AFP, la política mantiene importantes rezagos para garantizar reparaciones transformadoras en los territorios más afectados por el conflicto armado; aunque las inclusiones en el RUV han aumentado considerablemente —al pasar de 41 SRC en 2013 a 1367 SRC en junio de 2026—, 161 de los SRC incluidos antes de la firma continúan en fase de implementación. La concentración de sujetos étnicos (74,69 %) también evidencia el impacto diferenciado y desproporcionado del conflicto sobre pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, lo que exige fortalecer la incorporación efectiva del enfoque étnico durante toda la Ruta de Reparación Colectiva, aspecto que se desarrolla más adelante.

1.3. Planes nacionales de reparación colectiva

Además de la dimensión territorial, como ya se dijo, el AFP estableció el compromiso de fortalecer los Planes Nacionales de Reparación Colectiva, con enfoque de género, así como un compromiso específico de reparación respecto de la Unión Patriótica (AFP, 2016, pp. 180-181). Los Planes Nacionales de Reparación Colectiva reconocen que el conflicto armado destruyó formas de organización social que son irreemplazables para la democracia.

De acuerdo con la matriz de SRC de la Unidad, a junio de 2026 se registraban 18 sujetos de alcance nacional, correspondientes a sujetos étnicos, organizaciones y grupos. De este universo, únicamente la Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (REDEPAZ) había culminado la ruta de reparación colectiva, mientras que los 17 restantes[42] se encontraban en diversas fases de la Ruta de Reparación Colectiva (en adelante RRC). Ocho continuaban en fase de implementación y uno (pueblo Misak) permanecía en fase de caracterización del daño. Entre estos SRC se encuentran tres sujetos de reparación colectiva de mujeres —ASFADDES, ANMUCIC y La Comadre—, cuyos PIRC se encuentran en implementación y cuyos avances se desarrollan más adelante, en el apartado sobre enfoque de género.

En el caso del compromiso asumido frente a la Unión Patriótica (UP), aunque se registran desarrollos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la información revisada no permite establecer con claridad su relación con el cumplimiento del Plan Especial de Reparaciones previsto en el AFP. En todo caso, es pertinente aclarar que la UP no es un sujeto de reparación colectiva.

1.4. Rehabilitación psicosocial

El AFP compromete al Gobierno Nacional a ampliar la cobertura y calidad de las estrategias de rehabilitación comunitaria en el marco de la reparación colectiva, mediante procesos de mediano y largo plazo orientados a la reconstrucción del tejido social, la confianza institucional y la convivencia pacífica entre víctimas, excombatientes y comunidades. Estas estrategias, con enfoque diferencial y de género, incluyen diálogos comunitarios y procesos de duelo colectivo, recuperación de prácticas sociales y culturales, iniciativas locales de reconciliación, pedagogía para el rechazo social a las violaciones ocurridas, pactos de convivencia y reconstrucción de vínculos familiares afectados por el conflicto (AFP, 2016, p. 182).

“Entrelazando” es la estrategia psicosocial enfocada en los sujetos de reparación colectiva como parte de la medida de rehabilitación social comunitaria, cuyo principal objetivo es la reconstrucción del tejido social. Esta se desarrolla a través de cinco componentes: (i) viviendo la diferencia, (ii)

[42] Matriz SRC de La Unidad, 2026. REDEPAZ, Movimiento Sindical Colombiano, Concejales y Diputados, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Negras de Colombia (ANMUCIC Nacional), Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), Periodistas, Pueblo Rrom, Pueblo Misak - Nu Nachak, Organismos de Acción Comunal, Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Asfaddes), Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción (ANUC-UR), Asociación Central Nacional Provivienda, Colectivo de Mujeres de Afrodes, Corporación Nuevo Arco Iris, Partido Comunista Colombiano, Congreso Nacional de Desplazados, Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro) y Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA).

duelos colectivos, (iii) prácticas sociales, (iv) transformación de escenarios locales e (v) imaginarios colectivos[43].

Según la información suministrada por la UARIV, 447 sujetos de reparación colectiva, 250 étnicos y 197 no étnicos contemplan esta medida de rehabilitación. Si bien no se tiene información histórica sobre la implementación de la medida, del primero de abril de 2025 al 31 de marzo de 2026, la UARIV desarrolló 323 acciones en 113 sujetos de reparación colectiva no étnicos en 21 departamentos. Dentro de las barreras identificadas se evidencian limitaciones presupuestales para financiación logística, riesgos de seguridad y orden público, así como dificultades y conflictos internos de las organizaciones. Este último elemento genera mucha preocupación debido a la ruptura del tejido social en algunos sujetos de reparación colectiva, en los que según informa la UARIV se ha tenido que suspender estos procesos.

1.5. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), creado por la Ley 1448 de 2011, articula a las entidades responsables de la atención y reparación integral de las víctimas, desde la coordinación de la UARIV. En materia de reparación colectiva, su funcionamiento resulta especialmente relevante, dado que una parte de las medidas incorporadas en los PIRC corresponde a competencias de distintas entidades del Sistema del orden nacional y territorial, por lo que su implementación depende de su efectiva coordinación y concurrencia.

Sin embargo, persisten dificultades para lograr la concurrencia efectiva de las entidades del SNARIV en la implementación de las medidas que corresponden a sus competencias. La CSMLV ha advertido que el Modelo Operativo de Reparación Colectiva no logró resolver de fondo las debilidades de coordinación entre las entidades del Sistema ni los rezagos en la implementación de los PIRC. Esta dificultad se refleja en la amplia brecha entre formulación y ejecución: a marzo de 2026, de las 23 792 acciones correspondientes a 452 PIRC, únicamente 1143 (5 %) se encontraban implementadas, mientras 22 649 (95 %) permanecían pendientes de implementación (CSMLV, 2026, pp. 90-91).

Estas dificultades también se expresan en la articulación entre la Nación y los territorios. Para enfrentar estas dificultades se han desarrollado diversos instrumentos de planeación, coordinación, corresponsabilidad y seguimiento. Entre ellos se encuentran, en el nivel territorial, los Planes de Acción Territorial (PAT) y los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) y para la articulación y el seguimiento entre los niveles nacional y territorial, la Estrategia de Corresponsabilidad, el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST) y otras herramientas de reporte y seguimiento. Sin embargo, su existencia no ha permitido superar los problemas de articulación.

[43] Respuesta a la Defensoría del Pueblo mediante correo electrónico del 3 de junio de 2026 por parte de la UARIV.

La Corte Constitucional ha advertido limitaciones en el impacto de estos mecanismos y en la aplicación efectiva de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad (Corte Constitucional, Autos 373 de 2016 y 411 de 2019), mientras que la CSMLV continúa identificando dificultades en la articulación de los PAT, el funcionamiento de los CTJT y la Estrategia de Corresponsabilidad (CSMLV, 2026, pp. 96-97). A ello se suman importantes diferencias en las capacidades territoriales: para la vigencia 2025, el Modelo Integrado de Intervención Territorial (MITI) clasificó a 921 de las 1121 entidades territoriales analizadas (82 %) con necesidad de intervención alta o muy alta (CSMLV, 2026, pp. 98-99).

En este esquema, los CTJT constituyen la máxima instancia de articulación territorial y tienen, entre sus funciones, servir de instancia de articulación para la elaboración de los planes de acción y realizar seguimiento a su implementación. A su vez, los PAT deben articular los distintos planes que desarrollan los componentes de la política de víctimas, incluidos expresamente los PIRC. La Estrategia de Corresponsabilidad y el Tablero PAT buscan articular esta planeación territorial con la respuesta de los distintos niveles de gobierno: a partir de las necesidades y compromisos identificados por municipios, distritos y departamentos, las entidades nacionales deben informar la oferta de bienes, servicios, metas y recursos que incorporarán al componente nacional del PAT; asimismo, las necesidades de concurrencia se identifican a través del Tablero PAT.

De esta manera, estos instrumentos resultan centrales para articular las medidas de los PIRC con las competencias, la oferta y los recursos de las entidades nacionales y territoriales responsables de su implementación. Dentro de los principales obstáculos identificados por las víctimas en el funcionamiento de los CTJT, la Defensoría encontró que su convocatoria depende de la voluntad política, muchas veces de las administraciones, las cuales dependen también de la capacidad administrativa territorial, del presupuesto territorial y de la cofinanciación nacional. El Comité de Justicia Transicional entonces es una instancia fundamental, pero se encuentra limitada por las fallas estructurales de articulación. La modificación fortaleció algunos elementos, pero no elimina las barreras estructurales anteriormente expuestas.

Aunque se registran avances en asistencia técnica y fortalecimiento institucional territorial, la CSMLV identifica mayores rezagos en las acciones previstas en el CONPES 4031 de 2021 para ajustar los instrumentos estructurales de coordinación Nación-territorio. A junio de 2025, la unificación de las herramientas de planeación y seguimiento alcanzaba el 45 % de la meta prevista y el ajuste de la Estrategia de Corresponsabilidad el 35,7 %. La Comisión advierte que estos rezagos afectan la consolidación de los instrumentos que deben soportar la articulación institucional, el seguimiento de resultados y la aplicación efectiva de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad (CSMLV, 2026, p. 96).

Una dificultad adicional se relaciona con el alcance de las medidas incorporadas en los PIRC. La CSMLV ha advertido que, durante la implementación de la estrategia denominada “Plan Mejora”, mediante la cual se revisaron acciones de los PIRC que presentaban dificultades técnicas, jurídicas o financieras para su ejecución, se eliminaron o sustituyeron acciones relacionadas con infraestructura social y comunitaria, vías, educación, salud y vivienda, así como medidas de satisfacción y otras acciones con nexo causal, entre ellas reconocimientos de responsabilidad. A juicio de la Comisión, este proceso redujo el alcance reparador y transformador de los PIRC. Por ello, ha recomendado establecer correctivos frente a las acciones eliminadas y garantizar, en particular, la incorporación de aquellas con nexo causal y los reconocimientos de responsabilidad (CSMLV, 2026, pp. 91-92).

En este contexto, la Ley 2421 de 2024 introdujo una serie de disposiciones que, a juicio de la CSMLV, fortalecen la reparación colectiva. La norma refuerza las obligaciones de las entidades del SNARIV en la formulación de políticas integrales para las víctimas (arts. 4 y 65), amplía el alcance de las medidas de reparación colectiva y promueve su articulación con otras políticas públicas y marcos normativos como la Reforma Rural Integral y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SIVJRNR) (arts. 12, 60, 66). Adicionalmente, el artículo 38 incorpora disposiciones sobre medidas de satisfacción y el artículo 41 fortalece las acciones de memoria histórica[44]. En materia territorial, la reforma precisó que la participación de las entidades territoriales en el Programa de Reparación Colectiva debe determinarse de acuerdo con sus competencias, las obligaciones derivadas de cada medida y sus condiciones diferenciales, y dispuso el fortalecimiento de mecanismos de apoyo técnico y financiero por parte del Gobierno nacional cuando resulte necesario (Art. 46 de la Ley 2421 de 2024).

La materialización de estos cambios normativos se encuentra todavía en curso. A junio de 2026 continuaba pendiente, por una parte, la actualización de la Resolución 3143 de 2018, que regula el Modelo Operativo de Reparación Colectiva, para incorporar las modificaciones introducidas por la Ley 2421 de 2024. En la primera sesión de 2026 del Subcomité de Reparación Colectiva se informó que se adelantaba este proceso, pero no se presentó un cronograma que permitiera determinar cuándo culminaría (CSMLV, 2026, pp. 90-92). Por otra parte, permanecía pendiente el ajuste normativo de la Estrategia de Corresponsabilidad, reglamentada mediante el Decreto 2460 de 2015, para armonizarla con la Ley 2421 de 2024 y con el CONPES 4180 de 2025. Según el informe de empalme de la UARIV, el proyecto de ajuste había sido elaborado y remitido al DPS, pero permanecía sujeto a observaciones y ajustes adicionales (UARIV, 2026, p. 205).

1.6. Articulación SNARIV – SIVJRNR en la implementación de la política de reparación colectiva

La articulación entre los sistemas (SNARIV – SIVJRNR) constituye un pilar fundamental para garantizar que el acceso a la verdad y la justicia se complemente con la reparación integral, para contribuir así al restablecimiento efectivo de los derechos de las víctimas. En materia de reparación colectiva, la modificación a la Ley 1448 de 2011, a través de la Ley 2421 de 2024, reforzó esta articulación al disponer que el Plan Nacional de Reparación Colectiva debe integrar la planeación armónica sectorial e intersistémica de las entidades del SIVJRNR y del SNARIV, con el propósito de garantizar el cumplimiento de los PIRC y alcanzar la reparación integral de los sujetos de reparación colectiva (Ley 1448 de 2011, art. 151, modificado por la Ley 2421 de 2024, art. 45). Asimismo, introdujo otros mecanismos de articulación entre las entidades de ambos sistemas, orientados a armonizar las medidas judiciales y extrajudiciales con la política administrativa de reparación a las víctimas.

Un avance reciente fue la creación de la Mesa de Articulación Interinstitucional mediante el artículo 64 de la Ley 2421 de 2024, como espacio para coordinar y articular las acciones de reparación

[44] Fuente: XII Informe CSMLV, agosto 2025, pp. 384 y 395–396; Ley 2421 de 2024, arts. 4, 12, 38, 41, 60, 65, 66.

y restauración a cargo de las entidades que la integran. La Mesa está conformada por Prosperidad Social, la UARIV, el CNMH, la JEP, la UBPD y la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, o quien haga sus veces. La mesa fue instalada el 9 de diciembre de 2025 y adoptó su reglamento interno mediante el Acuerdo Interinstitucional 001 de 2025 de la Mesa de Articulación Interinstitucional. Este reglamento desarrolló sus funciones, entre ellas adoptar y hacer seguimiento a la ruta de articulación interinstitucional prevista en la Ley 2421 de 2024, promover el intercambio de información y la interoperabilidad entre las entidades y construir lineamientos y rutas para una planeación armónica que facilite la implementación de los PIRC. Asimismo, dispuso que la Mesa debe estudiar las acciones de articulación adelantadas con la Instancia de Articulación entre el Gobierno nacional y la JEP y apoyar el seguimiento a su cumplimiento (Ley 2421 de 2024, art. 64; Acuerdo Interinstitucional 001 de 2025, arts. 1, 3, 5 y 6).

Por su parte, la Instancia de Articulación entre el Gobierno nacional y la JEP es un mecanismo distinto, creado previamente por el artículo 205 de la Ley 2294 de 2023, para facilitar el cumplimiento y seguimiento de las medidas de contribución a la reparación a cargo de los comparecientes ante la JEP y de las sanciones propias, con el respeto de las funciones judiciales de la Jurisdicción. En 2025, la Instancia actualizó su reglamento interno mediante su propio Acuerdo 001 de 2025 y adoptó, mediante el Acuerdo 002 de 2025, la Ruta de Coordinación Interinstitucional entre el Gobierno nacional, la JEP y la UBPD, dirigida a articular la identificación, impulso y materialización de iniciativas, planes, programas y proyectos restaurativos.

Con el fin de responder a la articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR se implementó la ruta especial para la inclusión en el Registro Único de Víctimas de personas acreditadas o determinadas por la JEP y de personas reconocidas por la UBPD. El Decreto 655 de 2026 incorporó esta ruta al Decreto 1084 de 2015 como un mecanismo de articulación interinstitucional dirigido a armonizar los actos de acreditación y reconocimiento de estas entidades con el procedimiento administrativo de valoración e inclusión en el RUV, y dispuso que la UARIV adoptara sus lineamientos técnicos y operativos. Posteriormente, la Resolución 2108 de 2026 estableció la ruta especial y reguló sus etapas, modalidades de activación e intercambio de información, que incluyen expresamente a los sujetos colectivos acreditados o determinados por la JEP (Decreto 655 de 2026, arts. 2.2.2.7.1 y 2.2.2.7.2; Resolución 2108 de 2026, arts. 1, 6, 7 y 19).

De manera particular, la Resolución 2108 de 2026 establece que, tratándose de SRC, cuando la información disponible no resulte suficiente para determinar su inclusión en el RUV, la Unidad para las Víctimas deberá articular con el Ministerio Público la realización de una toma de declaración orientada y prioritaria.

Sobre este aspecto, la Defensoría del Pueblo recibió comunicación suscrita por diferentes organizaciones de mujeres, en la cual expresaron su preocupación frente a la posibilidad de que las víctimas deban nuevamente declarar o narrar los hechos victimizantes. Al respecto, se considera necesario que la implementación de esta ruta incorpore de manera efectiva los principios de dignidad, acción sin daño, enfoque diferencial y prevención de la revictimización, para evitar que las víctimas sean sometidas a la reiteración innecesaria de sus relatos. La articulación entre las entidades debe permitir, en la medida de lo posible, utilizar y valorar la información que ya obra en los sistemas institucionales, decisiones, acreditaciones, informes y demás fuentes disponibles, de manera que la persona o sujeto colectivo no tenga que reconstruir reiteradamente hechos victimizantes que ya han sido documentados o reconocidos por otras autoridades. En consecuencia, se sugiere que la reglamentación, los lineamientos técnicos y la implementación operativa de esta ruta prioricen mecanismos de intercambio, interoperabilidad, remisión y valoración de información entre las entidades.

Lo anterior adquiere especial relevancia frente a víctimas de hechos que pueden generar impactos profundos y diferenciados, entre ellos las violencias sexuales y las violencias basadas en género, respecto de las cuales la reiteración del relato puede generar cargas adicionales para las víctimas y afectar sus procesos de recuperación y acceso efectivo a los derechos.

Por lo anterior, persisten desafíos para que la articulación entre ambos sistemas se traduzca en medidas concretas de reparación colectiva. La CSMLV advierte que la UARIV aún debe avanzar en la identificación de hechos victimizantes de los SRC y su relación con los macrocasos de la JEP, de manera que puedan identificarse acciones de los PIRC susceptibles de ser consideradas en las providencias judiciales y en los TOAR (CSMLV, 2026, p. 94). En el mismo sentido, la Procuraduría ha señalado la necesidad de fortalecer las instancias de trabajo entre el Gobierno nacional, la UARIV y la JEP para construir rutas que permitan identificar los asuntos que confluyen entre los colectivos, sus integrantes y los macrocasos, para evitar reprocesos para las víctimas (PGN, 2025, p. 362).

1.7. Sistemas de información para reparación colectiva

El seguimiento de las medidas de reparación colectiva constituye una condición necesaria para garantizar su implementación, particularmente cuando su ejecución depende de entidades distintas a la UARIV. La Ley 2421 de 2024 reforzó esta obligación al disponer que las entidades del SNARIV deben participar en la formulación de los PIRC de acuerdo con sus competencias y con las obligaciones derivadas de cada medida y que, una vez formulados, la UARIV debe remitirlos a las entidades responsables e identificar las obligaciones específicas a su cargo para su implementación y seguimiento. Asimismo, ordenó al Gobierno nacional, a través del DPS y en coordinación con la UARIV, establecer, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley, un sistema de seguimiento y monitoreo de las medidas de reparación colectiva y de su ejecución por parte de las entidades nacionales y territoriales, de acuerdo con sus competencias (Ley 1448 de 2011, art. 152, párr. 2 y 4, adicionados por la Ley 2421 de 2024, art. 46).

A 2026, este sistema continuaba pendiente. En la primera sesión del Subcomité de Reparación Colectiva de ese año, la UARIV reportó entre los desarrollos pendientes el sistema de seguimiento a la implementación de los PIRC previsto en el artículo 46 de la Ley 2421 de 2024 (CSMLV, 2026, p. 90). Su desarrollo resulta especialmente relevante frente a las dificultades de concurrencia institucional señaladas anteriormente y a la necesidad de mantener la trazabilidad de las medidas cuya ejecución corresponde a otras entidades. En este sentido, la existencia de un mecanismo que permita conservar la trazabilidad de las acciones adquiere particular importancia frente a aquellas que fueron eliminadas o sustituidas de los PIRC en el marco del denominado Plan Mejora, respecto de las cuales la CSMLV ha reiterado la necesidad de adoptar correctivos que garanticen su implementación (CSMLV, 2026, pp. 91-94).

En la actualidad, la ausencia de esta articulación en materia de información impide verificar con precisión el cumplimiento real de las medidas acordadas y garantizar que la concurrencia interinstitucional se materialice en acciones concretas y medibles en el territorio[45].

[45] La ausencia de interoperabilidad entre los sistemas del SNARIV, el PMI y las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición no constituye únicamente una limitación tecnológica. Representa un obstáculo para el seguimiento de la implementación de

1.8. Garantías de seguridad

La persistencia de condiciones de inseguridad en distintos territorios constituye un obstáculo para el desarrollo de los procesos de reparación colectiva. Comunidades campesinas, organizaciones sociales, sindicatos, pueblos étnicos y colectivos rurales en proceso de reparación pueden enfrentar situaciones de riesgo que obstaculizan la implementación de sus Planes Integrales de Reparación Colectiva y limitan la participación de las comunidades y de los liderazgos que impulsan estos procesos. A esto se suma, como lo evidencian las cifras presentadas en el balance, la permanente victimización de colectivos en el territorio que ha llevado a un aumento sustancial de los SRC incluidos en el RUV.

La Defensoría del Pueblo, en el marco del acompañamiento que realiza a los sujetos de reparación colectiva de mujeres y a población con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas (OSIGNH), ha constatado la persistencia de riesgos y amenazas sobre SRC pertenecientes a sectores OSIGNH[46] y organizaciones de mujeres entre ellas "Narrar para Vivir" y Afromupaz. El XIII Informe de la CSMLV también identifica amenazas y control por parte de actores armados ilegales que limitan la participación de mujeres y población OSIGNH pertenecientes a SRC, incluso en algunos casos, SRC que cuentan con medidas de protección colectiva de la UNP (CSMLV, 2026, p. 116).

El XII Informe de la CSMLV identifica fallas estructurales del programa de protección de la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP) contrarias a los estándares constitucionales de prevención y debida diligencia: medidas que no corresponden a las realidades territoriales ni a los contextos específicos de riesgo y demoras injustificadas en su implementación y notificación que afectan el principio de oportunidad. El caso del Sujeto de Reparación Colectiva LGBTIQ+[47] de El Carmen de Bolívar es paradigmático: las medidas de protección colectiva fueron activadas únicamente después del asesinato de una de sus integrantes, pese a la solicitud previa de activación de la ruta de protección colectiva realizada por la Defensoría del Pueblo.

A estas fallas se suma la ausencia de incorporación efectiva del enfoque de género e interseccional en el diseño y evaluación de las medidas[48]. El XIII Informe confirma la continuidad de estas dificultades al advertir barreras para la población OSIGNH en las rutas de protección individual y colectiva, incluidos los sistemas de información, instrumentos y procedimientos, que no incorporan explícita y diferencialmente sus particularidades (CSMLV, 2026, p. 110). En este contexto, la garantía de condiciones de seguridad resulta indispensable para el desarrollo de los procesos de reparación colectiva. Sin estas condiciones, las comunidades ven limitada su capacidad de participar efectivamente en la construcción e implementación de sus planes, los líderes y lideresas que los impulsan enfrentan riesgos sobre su vida e integridad y en últimas se afecta el avance en la reparación integral.

los compromisos del AFP; impide conocer el grado real de cumplimiento de las medidas de reparación, dificulta la trazabilidad presupuestal y limita la evaluación del impacto territorial de la política pública.

[46] Orientación Sexual e Identidad de Género No Hegemónica, expresión que proviene de los estudios de género, la teoría feminista y la teoría queer.

[47] La sigla LGBTIQ+ tiene su origen en los movimientos sociales y de derechos civiles de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, especialmente de los disturbios de Stonewall.

[48] Corte Constitucional T-718/17. Establece que las mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, como la masacre de El Salado, tienen derecho a ser reparadas con un enfoque diferencial de género, dada la violencia estructural y discriminación a las que fueron sometidas.

Aunque las situaciones específicas de estos SRC ya son de por sí reveladoras, el análisis a partir del enfoque de género es más amplio.

2. Enfoque de género e interseccional

Existe un mandato transversal en el marco de la política de atención y reparación a las víctimas de incorporar el enfoque de género en los procesos de reparación colectiva, con el objetivo de garantizar la igualdad real y responder al impacto desproporcionado que el conflicto armado ha tenido sobre las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas OSIGNH.

Un hito jurisprudencial en esta materia es la Sentencia T-718/17, en virtud de la cual la Corte Constitucional estableció que el enfoque de género debe atravesar todo el proceso de reparación colectiva desde la identificación del daño, la formulación e implementación de las medidas, hasta el seguimiento, monitoreo y evaluación y garantizar la participación efectiva de las mujeres. En el caso de víctimas de violencia sexual que hacen parte de algunos de los SRC, la Corte Constitucional advirtió que estas enfrentan barreras adicionales para la participación bien sea por miedo a contar lo sucedido en escenarios abiertos, por la estigmatización o por el riesgo de revictimización. Por ello señaló la necesidad no solo de garantizar la participación efectiva de las mujeres víctimas en los procesos de reparación colectiva, sino también de fortalecer su liderazgo y establecer garantías para su participación, incluidas formas diferenciadas que eviten su revictimización (Sentencia T-718 de 2017, 2017).

La materialización de esta participación requiere adoptar y ejecutar las medidas institucionales, administrativas y operativas necesarias para asegurar la participación efectiva e incidente de las mujeres víctimas. Dicha participación debe desarrollarse desde un enfoque diferencial e interseccional, que garantice condiciones de equidad, seguridad y no estigmatización y sin la imposición de cargas desproporcionadas. A su vez, la Resolución 3143 de 2018 establece que la conformación de los comités de impulso o grupos de apoyo debe realizarse mediante ejercicios democráticos y recoger los distintos grupos poblacionales afectados de acuerdo con el enfoque diferencial. Según información suministrada por la UARIV, en estos escenarios se promueve la participación amplia de las mujeres y la población OSIGNH (UARIV, comunicación personal, 3 de junio de 2026).

Sin embargo, a la fecha no existe un protocolo específico y uniforme que establezca medidas afirmativas, como apoyos de cuidado o guardería. Al respecto, la CSMLV ha advertido sobre la importancia de esta reglamentación y, si bien reconoce la autonomía de los SRC, sugiere reglamentar la participación paritaria en los comités de impulso para materializar los principios de igualdad, inclusión y no discriminación (CSMLV, 2026, p. 116).

Más allá de las garantías de participación, persisten dificultades en la incorporación efectiva del enfoque de género en los procesos de reparación colectiva. Los SRC entrevistados para el XII CSMLV (2024-2025) señalaron que el enfoque de género está ausente en el modelo actual, lo cual, a su juicio, genera debilidades para identificar e incorporar los daños colectivos sufridos específicamente por las mujeres y a población OSIGNH, en particular aquellos relacionados con las violencias basadas en Género (VBG), dado que la estandarización en la metodología utilizada limita el reconocimiento de afectaciones específicas relacionadas con el cuerpo, la identidad y la orientación sexual y traslada

a las propias organizaciones cargas técnicas adicionales para lograr su incorporación en la ruta. Las experiencias de Casa Diversa y del SRC Crisálida, en Antioquia, ilustran estas dificultades; de acuerdo con la información recogida, las propias organizaciones han debido impulsar y sostener el proceso para procurar la incorporación de estas afectaciones en la reparación colectiva.

En cuanto al estado de avance de los SRC de mujeres y población OSIGNH, con corte del 30 de junio de 2026, de los 1367 SRC que se encuentran en la ruta de reparación colectiva, 16 corresponden a organizaciones de mujeres y población OSIGNH: diez a organizaciones de mujeres, cuatro a sectores OSIGNH y dos a organizaciones de mujeres con pertenencia étnica. El avance de estos SRC es dispar. Por ejemplo, mientras el proceso de Narrar para Vivir ya se encuentra cerrado, ANMUCIC registra un avance del 17 % y la Mesa LGBTIQ+ de la Comuna 8 del 17 %. Por su parte, San Rafael Crisálida, El Carmen de Bolívar LGBTIQ+ y Mujeres del Río Tuluní permanecen en las primeras fases de la ruta, sin avances en la implementación de sus PIRC. Para la vigencia 2026, la UARIV focalizó siete SRC de mujeres y tres SRC de población OSIGNH para fortalecer el avance de sus PIRC. Sin embargo, la CSMLV señala que no se aclararon los criterios técnicos para priorizar unos SRC frente a otros (CSMLV, 2026, p. 116).

En la implementación de los PIRC, algunos SRC también han señalado dificultades relacionadas con los operadores encargados de ejecutar las medidas. La Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de que, en 2023, se presentó un incumplimiento en los pagos destinados a cubrir los costos del ADINKRA FEST, actividad realizada en el marco del PIRC del SRC Afromupaz. Según la organización, esta situación la llevó a asumir compromisos financieros con prestamistas informales y altos intereses, lo que, a su juicio, constituyó una acción con daño y generó riesgos adicionales para sus integrantes. Una situación similar fue reportada por el SRC Mesa LGBTI Comuna 8 de Medellín.

Estos casos ponen de presente dificultades en la gestión de los recursos y en la ejecución de las medidas a través de operadores, que pueden generar retrasos y afectar la oportunidad de la respuesta institucional, lo cual genera alta desconfianza en el proceso. En el caso de las mujeres étnicas se identificó como una barrera relevante la limitada incorporación de la perspectiva interseccional en procesos como el de La Comadre, organización de mujeres afrodescendientes que ha reclamado el reconocimiento de su doble condición étnica y de género, así como la garantía del derecho a la consulta previa en su proceso de reparación, lo que ha generado tensiones con la institucionalidad durante años. Todas las dificultades señaladas deben analizarse, además, a la luz del carácter transformador de la reparación colectiva señalado al inicio de este informe. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil han advertido que la implementación de una reparación colectiva de carácter transformador, con enfoques de género y étnico, no debe limitarse a la atención o compensación de los daños ocasionados, sino que debe orientarse a potenciar el goce efectivo de derechos y a fortalecer la autonomía de las mujeres y de la población OSIGNH (Sisma Mujer et al., 2017)[49].

Esta perspectiva refuerza la necesidad de articular los procesos de reparación colectiva con las políticas e instrumentos de transformación territorial derivados del Acuerdo Final, en particular los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), previstos en el punto 1, y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), establecido en el punto 4. En este marco, el fortalecimiento organizativo, orientado a consolidar las capacidades de las organizaciones

[49] Para ello, el documento destaca la importancia de garantizar, entre otros aspectos: (i) la paridad de género en los espacios de participación y toma de decisiones; (ii) el uso de lenguajes inclusivos y culturalmente pertinentes, en particular para personas y comunidades que cuentan con lengua propia; (iii) la asignación de recursos específicos dentro de las medidas de reparación colectiva que beneficien a las mujeres y a la población OSIGNH, desde una perspectiva interseccional y (iv) la construcción de una memoria colectiva que reconozca y visibilice las violencias diferenciadas a las que han sido sometidas las mujeres y la población OSIGNH.

de mujeres, de los sectores OSIGNH y de las organizaciones étnicas, es fundamental en la medida en que contribuye a consolidar sus capacidades organizativas, fortalecer su autonomía y favorecer el acceso y ejercicio efectivo de sus derechos individuales y colectivos.

3. Enfoque étnico

El Capítulo Étnico del Acuerdo Final estableció principios y salvaguardas para garantizar la incorporación del enfoque étnico en su implementación, entre ellos el respeto a la autonomía y el gobierno propio, la participación y la consulta previa, libre e informada, así como la garantía de que la implementación de los acuerdos no vaya en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos (Acuerdo Final, 2016, pp. 206-207). Estos principios resultan especialmente relevantes para el cumplimiento de los compromisos de reparación integral previstos en el Punto 5, a partir de los impactos diferenciados y desproporcionados que el conflicto armado ha tenido sobre los pueblos y comunidades étnicas.

De hecho, como se mencionó anteriormente, el 74,6 % de los SRC (1021 SRC) corresponde a pueblos y territorios étnicos (UARIV, 2026b). Es importante anotar que en 2016 se habían registrado 522 SRC de los cuales el 57 % (300) pertenecían a pueblos étnicos. A la fecha se han duplicado los SRC, pero sin que haya diferencias sustanciales en la implementación y superación de rezagos de los PIRC. Desde 2022 ha venido creciendo el número de los SRC incluidos y reconocidos, tras un valle y estancamiento relacionado principalmente con la pandemia y las restricciones que esta implicó para el acceso a los territorios y comunidades.

Desde 2024 se ha evidenciado el crecimiento de la demanda de comunidades y organizaciones que buscan el reconocimiento como Sujetos de Reparación, la Ley 2421 de 2024 amplió por tres años (hasta 22 de agosto de 2027) el tiempo para que sujetos busquen ser reconocidos y accedan al programa de reparación colectiva. Esto ha supuesto un incremento de las actividades del Ministerio Público, especialmente de la Defensoría del Pueblo, para garantizar las tomas de declaraciones de comunidades y organizaciones de los pueblos étnicos.

Al respecto, es importante tener en cuenta las brechas señaladas por la UARIV (2026), acerca del estado de las medidas que presentan mayor rezago donde se encuentran las de restitución sin avances reportados en un 79 % de las medidas inscritas en PIRC y un promedio de avance en implementación del 22 % en todos los tipos de medidas. Adicionalmente, otra de las barreras identificadas tiene que ver con los lentos avances en el proceso de consulta previa; hay un 57,69 % (589) de consultas pendientes por instalar y no hay una ruta metodológica establecida para avanzar en el alcance de acuerdos y definición de las medidas de reparación. De igual forma, la brecha se explica también por la falta de concurrencia en la implementación de medidas por la fragmentación de la oferta institucional, mientras los PIRC, los Planes de Retornos, las medidas de restitución y salvaguarda operen como islas y la consulta previa no ordene de forma vinculante la planeación y el presupuesto, la ruta continuará fragmentada y los avances seguirán siendo mínimos.

Esta tendencia regresiva en la reparación es una de las principales barreras para el avance y cumplimiento del Punto 5, el cual requiere de un proceso articulado e integral que sume los esfuerzos que adelanta el Estado en la implementación integral de la política de víctimas, las estrategias para

la superación del ECI por desplazamiento forzado y la garantía plena de los derechos colectivos de los pueblos étnicos. En consecuencia, las restricciones presupuestales no constituyen un problema aislado de financiación, sino un factor que condiciona la posibilidad real de cumplir los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en materia de reparación colectiva.

Como se señaló en el apartado sobre garantías de seguridad, la persistencia de la violencia en distintos territorios continúa generando nuevas afectaciones a los pueblos étnicos y en particular a comunidades que adelantan procesos de reparación colectiva. Estas afectaciones adquieren una dimensión particular para los pueblos y comunidades étnicas; no solo obstaculizan los procesos de reparación integral, el retorno y la reubicación, sino que erosionan y afectan[50] el ejercicio de derechos colectivos como la autonomía, gobierno propio, el territorio y la identidad cultural de los pueblos[51] cuya protección constituye uno de los fundamentos del enfoque étnico del Acuerdo Final.

Se destaca como un avance especialmente relevante la Reglamentación de los Decretos Ley étnicos mediante los Decretos 0781, 779, 0778 de 2026, cerca de 15 años después de su adopción y como resultado de procesos de consulta previa con las instancias correspondientes de los pueblos étnicos. En materia de reparación colectiva, estas reglamentaciones desarrollan rutas diferenciadas para los pueblos y comunidades étnicas y precisan aspectos relacionados con adaptaciones en registro con módulos de información y variables específicas por pueblos, la caracterización de los daños colectivos, la consulta, concertación y la formulación y protocolización de los PIRC, la definición de responsabilidades institucionales, su implementación y seguimiento. Asimismo, establecen principios y criterios para que estos procesos respondan a los derechos y particularidades de los respectivos pueblos y comunidades. Se destaca que en el Decreto 0781 de 2026 se reconoce la definición de medidas y acciones con la salvaguarda de mujer, familia y generación, así como la adopción de un enfoque en pueblos en aislamiento y pueblos en contacto inicial.

Las barreras asociadas a la falta de coordinación institucional y concurrencia de diversas entidades y sectores para atender los daños ocasionados a derechos colectivos de los pueblos étnicos y garantizar la superación de las afectaciones físicas y culturales, ya habían sido advertidas desde los informes de 2016 y siguientes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y los Decretos Ley. Adicionalmente, comunidades que llevan incluidas y reconocidas desde hace más de 10 años aún siguen en fases de alistamiento y diseño. En implementación solamente están SRC incluidos hasta 2023; es decir, que ninguno de los SRC incluidos en 2024 y 2025, cuando ha habido un pico importante de reconocimiento, se encuentra en fase de implementación, lo cual amplía la brecha y el rezago.

[50] Boletín “Pueblos étnicos entre la guerra, el olvido y la resistencia” de la Defensoría Delegada para Pueblos Étnicos, donde se detallan las principales afectaciones por la continuidad de la violencia y los desafíos para garantizar los derechos colectivos. Alarmante escalada de violencia y emergencias humanitarias amenazan la supervivencia de pueblos étnicos - Defensoría.

[51] Adicionalmente, las barreras y falencias estructurales para la reparación y atención integral a las víctimas y los complejos problemas asociados a la coordinación institucional, la falta de adecuación de ofertas y estrategias dirigidas a pueblos étnicos y la garantía de derechos colectivos, las limitaciones en financiamiento y los retos en materia de orden público y seguridad en los territorios colectivos, suponen retos a superar para avanzar de manera decidida en los compromisos asumidos en este punto.

4. Conclusiones

A 10 años de la firma del AFP, la reparación colectiva registra algunos avances importantes, pero persisten rezagos que impiden alcanzar plenamente el propósito planteado en el Punto 5 de fortalecer estos procesos y contribuir, mediante su articulación con los demás componentes del Acuerdo, a la reparación integral y transformadora de las comunidades, grupos y organizaciones más afectados por el conflicto.

En estos 10 años se amplió el número de sujetos reconocidos, avanzó la formulación de los PIRC y se adoptaron desarrollos normativos e institucionales relevantes. Sin embargo, el avance en el reconocimiento y la formulación de los planes no se ha traducido al mismo ritmo en la implementación de las medidas acordadas ni en la culminación de los procesos. Las cifras analizadas en este informe, así como las dificultades advertidas por la Defensoría del Pueblo en el acompañamiento a los sujetos de reparación colectiva, muestran que la implementación constituye hoy el principal desafío para hacer efectiva la reparación colectiva y materializar el alcance territorial y transformador previsto en el Acuerdo Final.

Los avances en el reconocimiento de sujetos de reparación colectiva contrastan con los resultados alcanzados en la implementación y culminación de sus planes. A junio de 2026, 1367 sujetos se encontraban incluidos en el RUV, frente a 385 registrados al momento de la firma del Acuerdo Final; sin embargo, solo 63 habían culminado la implementación de su PIRC, lo que representa el 4,61 % del universo reconocido. Adicionalmente, el 66,72 % (912) de los sujetos permanece en las fases previas a la implementación, lo que evidencia la acumulación de procesos a lo largo de la ruta. La brecha también se observa en la ejecución de las medidas acordadas: a marzo de 2026, de 23 792 acciones correspondientes a 452 PIRC, únicamente 1143 (5 %) se encontraban implementadas. Esta situación también se evidencia en los Planes Nacionales de Reparación Colectiva, compromiso específico del AFP: a junio de 2026 se registraban 18 sujetos de alcance nacional y solo uno había culminado la ruta de reparación colectiva. De los diez que ya se encontraban incluidos en el RUV antes de la firma del Acuerdo, ocho continuaban en implementación y uno permanecía en caracterización del daño.

El crecimiento significativo del número de sujetos reconocidos no ha estado acompañado de avances equivalentes en la ejecución de las medidas y la culminación de los procesos, lo que confirma que la implementación constituye actualmente uno de los principales retos de la reparación colectiva. Estos rezagos adquieren especial relevancia frente al horizonte de vigencia del marco legal de atención y reparación a las víctimas, que exige acelerar el cumplimiento de las medidas pendientes y garantizar la continuidad de las obligaciones de reparación del Estado.

Las condiciones de seguridad continúan siendo un obstáculo para el desarrollo de los procesos de reparación colectiva en distintos territorios. Las amenazas contra liderazgos y comunidades, así como las dificultades advertidas en el acceso y adecuación de las medidas de protección afectan la participación de los sujetos, pueden retrasar o interrumpir la implementación de los PIRC y limitan las posibilidades de reconstrucción del tejido social. Garantizar la seguridad de quienes participan e impulsan estos procesos es una condición para hacer efectiva la reparación y avanzar en las garantías de no repetición.

La articulación de la reparación colectiva con los instrumentos de transformación territorial previstos en el Acuerdo Final cuenta hoy con un marco normativo más sólido y con avances en la identificación de coincidencias entre medidas de los PIRC e iniciativas PDET. Sin embargo, el análisis realizado muestra que la presencia de un sujeto de reparación colectiva en un municipio PDET no se ha traducido necesariamente en una implementación más rápida de su PIRC y persisten dificultades para convertir las coincidencias identificadas entre medidas e iniciativas en mecanismos efectivos de priorización y ejecución. Los desarrollos recientes, incluida la Ley 2565 de 2026, ofrecen una oportunidad para que los PDET contribuyan efectivamente a acelerar la reparación de comunidades especialmente afectadas por el conflicto y a materializar el alcance reparador y transformador previsto en el AFP.

Los esfuerzos realizados para hacer viables medidas que presentaban dificultades técnicas, jurídicas o financieras constituyen un avance frente a problemas que obstaculizan la implementación de los PIRC. Sin embargo, la eliminación o sustitución de algunas medidas con nexo causal con los daños sufridos redujo, en determinados casos, el alcance de la reparación acordada.

La Ley 2421 de 2024 introdujo nuevas herramientas para fortalecer la reparación colectiva y la concurrencia de las entidades responsables. Su implementación debe permitir destrabar los planes sin que la búsqueda de viabilidad administrativa reduzca su contenido reparador y transformador. Al mismo tiempo, este carácter transformador no depende exclusivamente de las medidas contenidas en los PIRC, requiere articular la reparación colectiva con las políticas e instrumentos que permitan ampliar el acceso a derechos, bienes y servicios y mejorar las condiciones de vida de las comunidades, incluidos, cuando corresponda, los instrumentos de desarrollo rural y transformación territorial.

La coordinación y concurrencia de las entidades del SNARIV continúa siendo determinante para superar los rezagos en la implementación de los PIRC. No se parte de cero: existen instrumentos de coordinación Nación-territorio y se registran avances en asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades territoriales. Sin embargo, persisten dificultades para lograr que las entidades nacionales y territoriales responsables de las medidas acordadas concurran efectivamente a su implementación.

Dado que buena parte de las medidas de los PIRC depende de competencias distintas a las de la UARIV, la distribución de responsabilidades entre entidades no puede convertirse, para los sujetos colectivos, en una nueva barrera para obtener la reparación acordada. Los mecanismos existentes deben traducirse en responsabilidades, compromisos y acciones efectivamente cumplidas. La articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR es fundamental para materializar el carácter integral de la reparación previsto en el Acuerdo Final, de manera que los mecanismos de verdad, justicia y búsqueda de personas desaparecidas, así como las contribuciones a la reparación de los responsables, complementen y fortalezcan los procesos de reparación administrativa de las víctimas.

En los últimos años se han producido avances importantes en esta dirección, a partir de los desarrollos introducidos por el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la Ley 2421 de 2024 y sus instrumentos de implementación, que han creado instancias y rutas para articular las actuaciones de ambos sistemas. El desafío es que esta arquitectura institucional se traduzca efectivamente en el fortalecimiento de los PIRC y en medidas concretas para los sujetos de reparación colectiva, que aprovechen los procesos ya adelantados y eviten duplicidades, reprocesos o nuevas cargas para las víctimas.

La ausencia de un sistema de información que permita hacer seguimiento integral a las medidas de los PIRC limita la implementación de estas medidas y la concurrencia institucional. La Ley 2421 de 2024 avanzó al establecer la obligación de desarrollar un sistema de seguimiento y monitoreo de las medidas de reparación colectiva, sin embargo, a 2026 este instrumento continuaba pendiente. Su puesta en funcionamiento resulta fundamental no solo para conocer el estado real de cumplimiento de las medidas, sino para identificar las entidades responsables, facilitar la concurrencia de los distintos sectores y reconocer oportunidades de articulación con otros instrumentos y políticas que puedan contribuir a su implementación.

El enfoque étnico constituye un componente central de la reparación colectiva. A junio de 2026, 1021 de los 1367 sujetos reconocidos (74,69 %) correspondían a pueblos y comunidades étnicas, lo que refleja el impacto diferenciado y desproporcionado que el conflicto armado ha tenido sobre estas poblaciones. Sin embargo, el crecimiento de este universo no ha estado acompañado de avances equivalentes en la ruta de reparación: persisten comunidades reconocidas desde hace más de 10 años en fases iniciales y el 57,69 % de las consultas previas se encontraba pendiente de instalación.

La reglamentación en 2026 de los Decretos Ley étnicos, cerca de 15 años después de su expedición, constituye un avance especialmente relevante al desarrollar las rutas diferenciadas para la reparación colectiva de los pueblos y comunidades étnicas. Su implementación deberá contribuir a superar los rezagos existentes y lograr una mayor concurrencia de las entidades responsables, acorde con la magnitud de las afectaciones y con la centralidad que estos sujetos tienen dentro de la política de reparación colectiva.

En materia de género se registran avances en el reconocimiento de sujetos colectivos de mujeres y población OSIGNH, así como en su incorporación a la política de reparación colectiva; sin embargo, la aplicación del enfoque de género e interseccional continúa siendo desigual a lo largo de la ruta. Persisten dificultades para garantizar la participación efectiva de las mujeres y personas OSIGNH en los espacios de concertación y toma de decisiones de los procesos de reparación colectiva, así como para incorporar de manera transversal este enfoque en la caracterización de los daños y en la formulación e implementación de las medidas de reparación. Estas limitaciones reducen la capacidad de los PIRC para responder a los daños y afectaciones diferenciadas identificadas y a las condiciones particulares de quienes integran los colectivos.

5. Recomendaciones

Al DNP y a la Unidad para las Víctimas: incorporar en el próximo Plan Nacional de Desarrollo de metas e indicadores específicos y verificables, con enfoque de género e interseccional, para acelerar la implementación de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y avanzar en el cierre de los procesos de reparación colectiva, en articulación con lo establecido en el CONPES 4031 de 2021 y el PMI.

Al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección (UNP), en el marco de sus respectivas competencias: garantizar la implementación oportuna y preventiva de las medidas de

protección colectiva dirigidas a los sujetos de reparación colectiva, de tal manera que se garantice su adecuación a los riesgos y particularidades territoriales, así como la incorporación efectiva de los enfoques étnico, de género e interseccional.

A la Unidad para las Víctimas en coordinación con las entidades SNARIV: garantizar la incorporación efectiva del enfoque de género e interseccional en todas las fases de la ruta de reparación colectiva, mediante el ajuste participativo de los instrumentos y metodologías correspondientes, la adopción de medidas afirmativas diferenciadas para mujeres y población OSIGNH y el avance en la reglamentación de la participación paritaria de las mujeres en los comités de impulso, con respeto de la autonomía y las formas propias de organización de los sujetos de reparación colectiva.

Actualizar la resolución 3143 de 2018 que regula el Modelo Operativo de Reparación Colectiva, para incorporar las modificaciones introducidas por la Ley 2421 de 2024, en particular las relacionadas con los enfoques diferenciales, la concurrencia de las entidades responsables de las medidas de los PIRC y la articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR.

En coordinación con las entidades del SNARIV, adoptar un plan de priorización que permita acelerar el avance de los sujetos de reparación colectiva con mayores rezagos en la ruta, la implementación de las medidas pendientes de los PIRC y la culminación de los procesos de reparación colectiva, a partir del horizonte de vigencia del marco legal de atención y reparación a las víctimas. Para ello, cada entidad deberá identificar las medidas de su competencia, establecer metas verificables de cumplimiento con responsables y cronogramas definidos, y programar los recursos requeridos en sus instrumentos de planeación y presupuesto.

Avanzar en la implementación de los procedimientos establecidos en los anexos técnicos de los decretos reglamentarios expedidos en 2026, que desarrollan el Programa de Reparación Colectiva para los pueblos y comunidades étnicas, que prioriza la superación de los rezagos en los procesos de consulta previa y protocolización de los planes de reparación colectiva, así como la implementación efectiva de las medidas orientadas al restablecimiento de los derechos colectivos, mediante la concurrencia de las entidades responsables de los distintos sectores y con pleno respeto de las garantías de consulta previa.

A la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Unidad para las Víctimas y las entidades competentes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV): identificar y promover la implementación articulada de las medidas de los PIRC que convergen con los Planes de Retornos y Reubicaciones, las iniciativas de los PDET y las órdenes judiciales de restitución de tierras, mediante la definición de responsabilidades y compromisos institucionales que permitan acelerar su cumplimiento.

Fortalecer la articulación entre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), mediante la identificación de iniciativas y medidas complementarias y la definición de mecanismos de coordinación que permitan incorporar efectivamente el enfoque reparador en la implementación de los PDET.

A la Unidad para las Víctimas (UARIV) y a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en el marco de la Mesa de Articulación Interinstitucional prevista en el artículo 64 de la Ley 2421 de 2024: fortalecer la articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR, mediante la implementación y el seguimiento de la ruta de articulación interinstitucional prevista en la Ley 2421 de 2024, de manera que las actuaciones de las entidades de ambos sistemas y las contribuciones a la reparación de los responsables se articulen con los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), para aprovechar los procesos adelantados y evitar duplicidades, reprocesos y nuevas cargas para las víctimas.

Al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y a la Unidad para las Víctimas: establecer y poner en funcionamiento el sistema de seguimiento y monitoreo de las medidas de reparación colectiva previsto en el artículo 46 de la Ley 2421 de 2024, que permita identificar el estado de implementación de las medidas de los PIRC, las entidades responsables de su cumplimiento y los avances y rezagos en su ejecución, con el fin de facilitar la coordinación y concurrencia institucional y el seguimiento efectivo a los compromisos adquiridos.

Referencias

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 [CSMLV] (2024). Undécimo informe de seguimiento al Congreso de la República 2023–2024. Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3037500/11.+Unde%CC%81cimo+Informe+CSMLV.pdf/a70e3ee2-d634-5746-204e-a17cf772f68d?t=1732132203934

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 [CSMLV] (2025). *Duodécimo informe de seguimiento al Congreso de la República 2024–2025*. Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3037500/12+Decimo+segundo+informe+de+seguimiento.pdf

Decreto 655 de 2026. Por el cual se modifica el artículo 2.2.2.1.4 y el artículo 2.2.2.2.1 del Decreto Único Reglamentario, Decreto 1084 de 2015, en relación con los principios y fuentes de información del Registro Único de Víctimas, y se dictan otras disposiciones. (2026, 26 de junio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 535.

Decreto 0781 de 2026. Por medio del cual se adiciona la Parte 8 del Libro 2 del Decreto número 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se reglamenta el Decreto Ley 4633 de 2011, y se dictan otras disposiciones para las medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. (2026, 17 de julio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 561. https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/5_DECRETOS/DECRETOS%202026/Decreto%200781%20de%202026.pdf

Decreto 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. (2015, 26 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 49 523. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77715

Decreto 2460 de 2015. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. (2015, 17 de diciembre). Presidencia 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.

Defensoría del Pueblo. (2025). *Defensoría del Pueblo, Procuraduría y Contraloría hacen un llamado al Gobierno por baja ejecución de recursos en implementación de la Ley de Víctimas y los decretos ley étnicos* [Comunicado n.º 34]. https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-del-pueblo-procuradur%C3%ADa-y-contralor%C3%ADa-hacen-un-llamado-al-gobierno-por-baja-ejecuci%C3%B3n-de-recursos-en-implementaci%C3%B3n-de-la-ley-de-v%C3%ADctimas-y-los-decretos-ley-%C3%89tnicos

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2021). *Política nacional de atención y reparación inte-*

gral a las víctimas (Documento CONPES 4031). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo [FARC-EP] (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (2011, 10 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 48 096.

Ley 2294 de 2023. Por el 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.

Ley 2421 de 2024. Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 sobre reparación, atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (2024, 22 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 52 856. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250056

Ley 2565 de 2026. Por 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. ° 53393. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=272176

Prosperidad Social (2025, 18 de junio). *Gobierno y Sistema Integral para la Paz instalan mesa de articulación para atención a víctimas* [Nota de prensa]. https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/gobierno-y-sistema-integral-para-la-paz-instalan-mesa-de-articulacion-para-atencion-a-victimas/

Resolución 1177 de 2021. Por la cual se establecen los lineamientos y criterios para la implementación de acciones para el fortalecimiento organizativo establecidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva de las organizaciones sociales y políticas incluidas en el Registro Único de Víctimas como sujetos de reparación colectiva. (2021, 31 de mayo). Ministerio de Justicia y del Derecho. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30042333

Resolución 2108 de 2026. Por la cual se adopta la ruta especial de articulación institucional para la inclusión de víctimas acreditadas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) en el Registro Único de Víctimas (RUV). Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Resolución 03143 de 2018. Por la cual se adopta el Modelo Operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para las Víctimas y su anexo técnico (2018, 23 de julio). Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2018/07/resolucion03143-23-julio-2018.pdf

Resolución 03264 de 2024. Por la cual se establece, desarrolla y reglamenta el mecanismo de fortalecimiento organizativo para la implementación de acciones de los planes integrales de reparación colectiva de los sujetos de reparación colectiva de tipología grupos y organizaciones sociales y políticas (2024, 29 de agosto). Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. https://

www.unidadvictimas.gov.co/documentos_bibliotec/resolucion-03264-del-29-agosto-2024/

Sentencia C-730/17. (2017, 12 de diciembre). Corte Constitucional (Aquiles Arrieta Gómez [e] y Alberto Rojas Ríos, M. P.).

Sentencia T-718/17. (2017, 11 de diciembre). Corte Constitucional (Alejandro Linares Cantillo, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-718-17.htm

Sisma Mujer, CODHES, Narrar para Vivir, CNO y CRIC (2017). *Reparación incluyente y transformadora: lineamientos de reparación colectiva con enfoque de género y étnico en la política de reparación a las víctimas*. https://codhes.org/2017/06/01/reparacion-colectiva-incluyente-y-transformadora-lineamientos-de-reparacion-colectiva-con-enfoque-de-genero-y-etnico-en-la-politica-de-reparacion-a-las-victimas/

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas [SNARIV] (2025). *Arquitectura del SNARIV*. https://snariv.unidadvictimas.gov.co/node/29

Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz de la Consejería Comisionada de Paz (2023, 23 de junio). *Se instaló la instancia de articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP* [Nota de prensa]. https://portalparalapaz.gov.co/2023/06/23/se-instalo-la-instancia-de-articulacion-entre-el-gobiernonacional-y-la-jep/

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (2017). *Procedimiento de implementación del PIRC para comunidades campesinas, barriales, organizaciones y grupos*. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2017/12/67.-PROCEDIMIENTO-IMPLEMENTACION-PIRC-COMUNIDADES-CBOyG-V3.pdf

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (2021). *Prórroga Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. https://www.unidadvictimas.gov.co/especiales/leyvictimas10/prorroga_unidad.html

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (2025a). *Informe de gestión 2024*. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2025/02/Informe-de-gestion-2024-UARIV.pdf

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (2025b). *Ley de Víctimas: Gobierno instala comisión que garantiza recursos para atención de 9,9 millones de personas* [Nota de prensa]. https://www.unidadvictimas.gov.co/ley-victimas-gobierno-instala-comision-que-garantiza-recursos-atencion-99-millones-personas/

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (2026a). *Informe de empalme 2022-2026* [Documento interno de trabajo].

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (2026b). *Matriz de sujetos de reparación colectiva* [Datos institucionales, corte a junio de 2026].

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (2026c). *Boletín n.º 3. Datos para la Paz*. https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/boletines/

5. **El derecho al retorno,** la reubicación y la integración local

Por Johanna Marcella Miranda Bautista y Mario Alberto Fajardo Camargo
Equipo de la Defensoría Delegada para Derechos de la Población en Movilidad Humana

Este capítulo analiza los principales avances y retos en el cumplimiento del punto 5.1.3.5 del Acuerdo Final de Paz (AFP) que contempla la implementación de programas colectivos de retorno y reubicaciones, con enfoque territorial, diferencial y de género, en articulación con otros componentes de la política de reparación de víctimas, en particular con la restitución de tierras, la reparación colectiva y con la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI). Este análisis tiene como fundamento el derecho de las víctimas de desplazamiento forzado a retornar, reubicarse o integrarse localmente con condiciones materiales que garanticen los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad, como lo ha reiterado la Corte Constitucional.

En particular se acordó: (i) priorizar la implementación de planes de retorno y reubicación en las zonas donde se implementen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y procesos de restitución de tierras; (ii) coordinar con los planes de vivienda rural y aguas, acceso y restitución de tierras, generación de ingresos, para fomentar la economía campesina y los programas de descontaminación del territorio de MAP, AEI y MUSE o REG; (iii) garantizar la seguridad (vida e integridad personal) de las comunidades, a partir de su participación y (iv) fortalecer los defensores comunitarios para acompañar los procesos de restitución de tierras, retorno y reubicación y el acceso a la oferta institucional a personas en situación de desplazamiento y de las víctimas en el exterior que incluyen a refugiados y exiliados.

Adicionalmente, se estableció que la implementación de estos procesos debe hacerse con equipos especializados e interdisciplinarios, para garantizar participación y uso de recursos locales. Finalmente, en el AFP el Gobierno se comprometió a implementar planes de retorno acompañado y asistido para víctimas en el exterior, con el objetivo de facilitar el retorno al país y condiciones dignas de acogida a través de la coordinación de estos planes con la oferta institucional.

El capítulo se estructura en cinco apartados. El primero examina el desarrollo normativo, institucional y de política pública de los procesos de retorno, reubicación e integración local. El segundo presenta un balance de su implementación, con énfasis en el avance de los planes, su articulación con los PDET, los PIRC y los procesos de restitución de tierras, así como en las condiciones materiales necesarias para su sostenibilidad, particularmente en materia de vivienda, acceso a tierras y generación de ingresos. El tercero aborda el retorno acompañado y asistido de las víctimas en el exterior; el cuarto, el fortalecimiento del programa de defensores comunitarios y el quinto, los avances y desafíos desde los enfoques de género y étnico. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

1. Análisis de los procesos de retornos, reubicaciones e integraciones locales a partir de instrumentos normativos

Esta sección analiza el marco normativo, institucional y de política pública de los procesos de retorno, reubicación e integración local para examinar la coherencia del diseño de la respuesta institucional con lo dispuesto en el punto 5.1.3.5 del AFP.

a. **Principios de seguridad, voluntariedad y dignidad:** los procesos de retorno al lugar de origen, la reubicación en otra parte del país y la integración local en el lugar de recepción deben desarrollarse en condiciones de[52] (i) seguridad, que implica la coordinación de acciones que eviten la vulneración de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH); (ii) voluntariedad, que supone que la decisión sea libre e informada y se adopte con conocimiento de las condiciones del lugar elegido y (iii) dignidad, que requiere condiciones que permitan el goce efectivo de los derechos (Ley 1448 de 2011, arts. 66 y 66A).

Durante el periodo de implementación del AFP se fortaleció la aplicación de estos principios. La Resolución 3320 de 2019, expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), mediante la cual se adoptó el Protocolo de Retorno y Reubicación, estableció un doble alcance para su aplicación: por una parte, verificar las condiciones mínimas de seguridad, dignidad y voluntariedad necesarias para determinar la viabilidad del acompañamiento y, por otra, orientar las acciones dirigidas a garantizar la sostenibilidad de los procesos y contribuir a una solución duradera frente a las afectaciones generadas por el desplazamiento forzado (Resolución 3320 de 2019, art. 6).

Esta distinción es un avance en el diseño de la política pública dado que los principios no operan únicamente como condiciones para determinar la viabilidad del acompañamiento, sino que deben orientar también las acciones institucionales dirigidas a su sostenibilidad.

Posteriormente, la Ley 2421 de 2024 (que modificó la Ley 1448 de 2011) dispuso que los procesos de retorno y reubicación solo podrán realizarse mediante la "aplicación e interconexión estricta" de los principios correspondientes y precisó respecto del principio de voluntariedad que la decisión debe adoptarse con pleno conocimiento de las condiciones del lugar de destino elegido (Ley 2421 de 2024, art. 24).

También fortaleció el alcance del principio de dignidad, al establecer que las entidades del SNARIV deben garantizar el acceso a planes, programas y proyectos que contribuyan al goce efectivo de los derechos en condiciones de dignidad y proteger, entre otros aspectos, la autonomía y las condiciones materiales de existencia de las víctimas (Ley 2421 de 2024, art. 4) e incorporó el principio de seguridad humana al marco general de la Ley de Víctimas (Ley 2421 de 2024, art. 5) y, por tanto, aplicable a los procesos de retorno, reubicación e integración local.

Estos desarrollos normativos se deben traducir en criterios y mecanismos operativos de acompañamiento, particularmente mediante la actualización del Protocolo de Retorno y Reubicación y la definición de estándares para la aplicación territorial del principio de seguridad humana. Al respecto, el Gobierno nacional ha reconocido retos relacionados con su desarrollo operativo, la definición de estándares institucionales, la articulación intersectorial y su aplicación territorial efectiva (Gobierno Nacional, 2025, pp. 102-103).

b. **Derechos y soluciones duraderas:** el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) debe garantizar los derechos a la identificación, salud, atención psicosocial, educación, alimentación, reunificación familiar, vivienda digna y generación de ingresos a la población retornada, reubicada o en proceso de integración local (Ley 1448 de 2011, Arts. 66 y 66A y

[52] El protocolo de retornos y reubicaciones incluye la integración local como modalidad para solicitar acompañamiento. Posteriormente, la Ley 2421 de 2024 (Art. 66A) reconoció la integración local como derecho autónomo, con las mismas garantías que el retorno y la reubicación, para permanecer en el lugar en que se encuentran las víctimas de desplazamiento forzado.

Resolución 3320 de 2019)[53]. La Ley 2421 de 2024 reconoció estos derechos a las víctimas de desplazamiento forzado interno o transnacionalque opten por la integración local en el lugar en que se encuentran al momento de solicitar acompañamiento. La Resolución 00349 de 2024, expedida por la UARIV, fortaleció criterios técnicos para medir la Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV) utilizada para identificar las carencias que persisten y orientar la oferta institucional. La nueva metodología incorporó criterios para valorar de manera más integral la superación de la situación de vulnerabilidad, al establecer que los derechos deben evaluarse en un mismo periodo, en lugar de acumular su cumplimiento en momentos distintos. Asimismo, contempló un seguimiento de la estabilización socioeconómica durante dos años, mediante mediciones semestrales, para valorar la sostenibilidad de los resultados alcanzados (Resolución 00349 de 2024). Este cambio permite valorar con mayor rigor la sostenibilidad de la estabilización socioeconómica y no únicamente el cumplimiento puntual de determinados derechos[54].

El Estado adoptó la política de soluciones duraderas en el CONPES 4180 de 2025 e incorporó expresamente el Marco sobre Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente (Marco IASC) para los escenarios de retorno, reubicación e integración local. El traslado físico o la permanencia en el lugar elegido no constituyen, por sí solos, una solución duradera; esta supone que las personas desplazadas dejen de requerir asistencia o protección específica asociada a su desplazamiento y puedan ejercer sus derechos sin discriminación por esta causa[55]. El diagnóstico del CONPES identificó los mayores rezagos en vivienda, generación de ingresos, alimentación y atención psicosocial, y los señaló como condiciones que dinamizan el logro integral de soluciones duraderas, que orienten la política hacia la superación de estas brechas (CONPES 4180, 2025, p. 52).

c. **Mecanismos de acompañamiento institucional:** el acompañamiento del Estado está orientado, por una parte, a la contribución a la superación de la situación de vulnerabilidad (SSV) a través de la garantía de derechos, y, por otra parte, al avance en el proceso de integración comunitaria y el arraigo territorial. Este acompañamiento opera en la ruta individual, comunitaria y de emergencia[56]. Los esquemas especiales de acompañamiento deben promover la permanencia e integración en el lugar elegido (Ley 1448 de 2011, art. 66)[57].

---

[53] El Protocolo de retorno y reubicación distingue dos grupos de derechos: los prioritarios, que incluyen salud, educación, alimentación, identificación, reunificación familiar, orientación ocupacional, vivienda y atención psicosocial, y los graduales o progresivos, que se consolidan durante el acompañamiento como seguridad alimentaria, ingresos y trabajo. Además, el acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, y fortalecimiento de la organización social, en el componente de integración comunitaria y arraigo territorial. Las entidades competentes del SNARIV están definidas en el art. 66, Ley 1448 de 2011.

[54] La Resolución 0349 de 2024 establece que "para aquellos casos en que la medición haya sido realizada previo al retorno o la reubicación, la medición iniciará de nuevo considerando la situación de la víctima en el lugar de retorno o reasentamiento por una sola vez. Para los connacionales se aplicarán los criterios definidos para el cumplimiento de los derechos una vez se materialice el proceso de retorno al territorio nacional".

[55] El Marco IASC establece que una solución duradera se alcanza cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección vinculada a su situación de desplazamiento y pueden ejercer sus derechos humanos sin discriminación por esa condición.

[56] La Resolución 3320 de 2019 establece que los principios deben verificarse en dos momentos, así: la viabilidad, entendida como las condiciones mínimas para iniciar el acompañamiento, y la sostenibilidad, que comprende las acciones durante el acompañamiento para garantizar una solución duradera. El protocolo define tres rutas: individual (Arts. 8-16), comunitaria (Arts. 17-21) y de emergencia (Arts. 3, 28-33). La ruta individual atiende a personas u hogares incluidos en el RUV que solicitan acompañamiento. El plan se formula según los componentes de SSV. La ruta comunitaria atiende a diez o más hogares, o cincuenta o más personas, y el plan debe ser aprobado por los Comités Territoriales de Justicia Transicional. La ruta de emergencia atiende a personas que se desplazaron masivamente y deciden regresar a su lugar de origen, dentro de los tres meses siguientes al hecho victimizante.

[57] El CONPES 4180 de 2025 establece que el DPS y la UARIV deben orientar el ajuste de estos esquemas con enfoque de soluciones duraderas en componentes catalizadores de generación de ingresos (empleo y autoempleo), vivienda y hábitat y cohesión social, con estrategias diferenciales

d. **Articulación institucional con las medidas del AFP para la implementación de los planes y la garantía de derechos:** la Ley 2421 de 2024 ordenó el diseño e implementación de la Estrategia Integral de Intervención Territorial (EIIT), con el propósito de articular la oferta pública nacional y territorial desde los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con enfoque de soluciones duraderas (Ley 2421 de 2024, arts. 50 y 62). El CONPES 4180 de 2025 avanzó en su desarrollo al prever la formulación de lineamientos para su construcción, puesta en marcha y seguimiento, su articulación con los instrumentos de planeación territorial y sectorial y el ajuste de la Estrategia de Corresponsabilidad Nación-territorio para integrarla a este nuevo esquema. No obstante, su implementación se encuentra todavía en una etapa inicial, así se evidencia en el *Informe de Empalme* de la UARIV, el cual señala que las acciones previstas para su estructuración e implementación comenzaron su ejecución durante el primer semestre de 2026 (UARIV, 2026, pp. 86-87).

La Ley 2421 de 2024 también ordenó la articulación de la política de víctimas con las medidas de implementación del AFP. Por una parte, dispuso que los planes territoriales establecidos para la implementación del Acuerdo incorporen el enfoque de soluciones duraderas y se desarrollen coordinadamente con los instrumentos de la política de víctimas (Ley 2421 de 2024, art. 62, par. 2). Por otra, ordenó articular los PIRC con los procesos colectivos de retorno acompañado y asistido en zonas rurales, la restitución de tierras y territorios y los programas y planes de la RRI, y estableció el acceso prioritario, especial y diferenciado de las víctimas a los programas de la RRI, con especial énfasis en el Fondo de Tierras (Ley 2421 de 2024, Art. 66). Esta convergencia resulta particularmente relevante para la implementación de los planes de retorno, reparación colectiva e integración local; buena parte de las medidas necesarias para garantizar su sostenibilidad, como el acceso a tierras, vivienda, generación de ingresos y bienes y servicios públicos, depende de competencias, oferta y recursos de distintas entidades nacionales y territoriales.

En coherencia con lo dispuesto en esta ley, el CONPES 4180 de 2025 dispuso articular la política de soluciones duraderas con el cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras, la implementación territorial de los PDET y sus PATR, la formalización de predios para comunidades en proceso de retorno o reubicación, y proyectos de agua potable y saneamiento básico, vivienda y generación de ingresos, entre otros. La convergencia de estas intervenciones busca contribuir a la implementación de los planes de retorno, reubicación e integración local y a la garantía de los derechos necesarios para su sostenibilidad (CONPES 4180, 2025)[58].

Por otra parte, el CONPES 4094 de 2022 contempló acciones para fortalecer los mecanismos de articulación entre el Gobierno nacional y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y facilitar la ejecución de las sanciones propias y otras medidas de contribución a la reparación. Para ello, contempló acciones dirigidas a clarificar las competencias institucionales y adecuar la oferta institucional, para buscar articular esas medidas con las políticas, programas y proyectos existentes en los territorios (CONPES 4094, 2022)[59]. El análisis sobre la articulación de

para mujeres víctimas de desplazamiento forzado.

[58] El CONPES 4180 de 2025 tiene por objetivo superar las barreras institucionales, socioeconómicas, culturales, participativas y de revictimización para garantizar la integración sostenible de la población desplazada en los territorios de asentamiento, a través de la EIIT.

[59] La implementación del CONPES 4094 avanzó 55,23 %: 70 % en el Objetivo 1, 56,67 % en el Objetivo 2 y 39,50 % en el Objetivo 3, con las acciones 3.3 y 3.4 en 0 % de avance por "ausencia de concertación respecto de las acciones necesarias para la implementación de las sanciones propias

sanciones propias con otras medidas contempladas en el AFP se desarrolla en profundidad en un capítulo posterior.

e. **Priorización y focalización territorial**: la Ley 2421 de 2024 dispuso la priorización de la oferta estatal en vivienda, tierras y generación de ingresos para las víctimas que decidan retornar o reubicarse en municipios PDET y ZOMAC (Ley 2421 de 2024, Art. 23)[60]. En desarrollo del CONPES 4180 de 2025 se focalizaron 275 municipios con alta concentración de población desplazada y se desarrolló una metodología que los agrupa en tipologías de acuerdo con sus condiciones de vulnerabilidad social y capacidades territoriales. El Índice General de Priorización de Soluciones Duraderas (IGPSD) permite, a su vez, ordenar los municipios al interior de estas tipologías e incorporar variables relacionadas, entre otras, con los procesos de retorno y reubicación, las sentencias de restitución de tierras y su condición PDET o ZOMAC, con el propósito de orientar intervenciones diferenciadas y la articulación de la oferta nacional y territorial. Esta caracterización y priorización constituye un insumo para el diseño de las EIIT de acuerdo con las particularidades de cada territorio. De los 275 municipios focalizados, 144 son PDET, lo que equivale a cerca del 85 % de los 170 municipios priorizados para estos programas (CSMLV, 2025, p. 227)[61].

f. **Procesos sin acompañamiento institucional:** la identificación de las víctimas que retornan y se reubican sin acompañamiento institucional constituye un rezago persistente de la política. La Corte Constitucional ha reiterado la necesidad de identificar, caracterizar y georreferenciar a esta población para conocer sus condiciones y orientar la respuesta institucional (Corte Constitucional, Autos 373 de 2016 y 859 de 2022). La Ley 2421 de 2024 elevó este compromiso a rango legal, al ordenar a la UARIV diseñar una metodología de caracterización y georreferenciación para identificar riesgos y necesidades de las personas que retornan por sus propios medios, sin acompañamiento institucional[62]. No obstante, el Informe de Empalme 2022-2026 de la UARIV reconoce que esta metodología continúa en proceso y no ha concluido, por lo que persisten las dificultades para identificar a esta población, sus riesgos y necesidades y orientar la respuesta institucional (UARIV, 2026, p. 214)

g. **Víctimas en el exterior:** la Ley 2421 de 2024 fortaleció el marco aplicable al retorno de las víctimas en el exterior al disponer que la UARIV y Ministerio de Relaciones Exteriores reglamente el procedimiento para su inclusión en los programas de retornos y reubicaciones[63]. En desarrollo de este compromiso se han registrado avances en la articulación con consulados, su capacitación sobre la ruta de retornos y reubicaciones y los procesos de caracterización de víctimas en el exterior[64]. Sin

y otras medidas de contribución a la reparación". Este CONPES contempló un horizonte de implementación entre 2022 y 2026. SISCONPES, reporte diciembre de 2025.

[60] Los municipios PDET corresponden a los 170 municipios priorizados conforme con el punto 1.2.2 del AFP y las ZOMAC son las zonas más afectadas por el conflicto armado.

[61] El CONPES 4180 de 2025 (Eje estratégico 1, Línea de acción 3) ordenó al DNP adoptar e implementar un proceso único y estandarizado de focalización municipal y priorización territorial, en función de criterios de concentración de víctimas, vulnerabilidad y capacidades institucionales territoriales. En julio de 2026 se encontraba pendiente.

[62] Esta obligación ya había sido ordenada por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, y la Ley 2421 de 2024 (Art. 66, par. 5) la reiteró casi una década después y estableció un plazo de 3 meses para su adopción. Hasta julio de 2026, esta metodología no se había expedido, lo cual evidencia limitaciones en la orientación de la oferta institucional territorial y afecta directamente la garantía de la voluntariedad; sin caracterización el Estado no puede identificar ni informar oportunamente a quienes ya retornaron por su cuenta

[63] Ver Arts. 66, 66A, 68, 68A, 68B de Ley 1448 de 2011. La Ley 2421 de 2024 (Art. 14, pár. 1) determinó la necesidad de equiparar sus derechos con las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en el territorio nacional.

[64] Se consideran víctimas en el exterior, para los efectos de esta Ley, personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño y

embargo, continúa pendiente la reglamentación prevista en la Ley 2421 de 2024, necesaria para fortalecer las garantías de acceso de las víctimas en el exterior a los programas de retorno y reubicación, sin perjuicio de los mecanismos de acompañamiento que ya se encuentran en funcionamiento[65].

h. **Financiación y capacidades institucionales para la implementación:** la implementación de los procesos de retorno, reubicación e integración local y de las acciones previstas en el CONPES 4180 de 2025 requiere garantizar la concurrencia de recursos, así como el fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de las entidades nacionales y territoriales responsables. Dado que el CONPES contempla un horizonte de implementación de 10 años, uno de los principales desafíos será asegurar la continuidad de la financiación y de los compromisos institucionales durante las distintas administraciones, de manera que las acciones previstas puedan traducirse en resultados sostenibles para las víctimas.

A este desafío se suma la necesidad de contar con una perspectiva integral sobre el financiamiento de la política de víctimas. En este sentido, la Comisión de Financiamiento creada por la Ley 2421 de 2024 constituye un instrumento relevante para identificar las necesidades de recursos y formular recomendaciones orientadas a fortalecer su financiación. Sin embargo, a la fecha de corte de este balance, la Comisión aún no ha presentado sus recomendaciones, lo que hace necesario avanzar en este ejercicio para orientar las decisiones presupuestales y la concurrencia de las entidades responsables.

En suma, los desarrollos normativos y de política pública adoptados con posterioridad al Acuerdo permiten concretar los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad en los procesos de retorno, reubicación e integración local y establecen el marco institucional y operativo para articularlos con las medidas de reparación y de implementación territorial del AFP. El reto pendiente es lograr que estos mecanismos se traduzcan en la concurrencia efectiva de oferta, recursos y competencias en los territorios y en la implementación de los planes de retorno y reubicación, para evitar que los distintos instrumentos operen de manera paralela. En particular, la puesta en marcha de la EIIT deberá permitir articular las intervenciones existentes de acuerdo con las necesidades de cada territorio y contribuir efectivamente a la garantía de los derechos necesarios para alcanzar soluciones duraderas.

2. Balance de implementación

Esta sección presenta un balance en la implementación de procesos para garantizar el derecho al retorno, reubicación e integración local, conforme con los compromisos del punto 5.1.3.5 del AFP.

se encuentren en el exterior y/o las personas que se vieron obligadas a abandonar el país, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos en el sentido del artículo 3 de la presente Ley, independientemente de su estatus o situación migratoria, incluidas las personas reconocidas como refugiadas o solicitantes de asilo en los países de destino, así como las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo. Ley 2421 de 2024, Art. 68ª.

[65] La Ley 2421 de 2024 dispuso que, en un plazo de 6 meses, con participación de las víctimas en el exterior, se debía regular los derechos que se configuran con ocasión del art. 3 de la ley, incluyendo la compensación en dinero por la restitución de tierras. No obstante, esta reglamentación no había sido expedida hasta julio de 2026.

El análisis se organiza en cuatro ejes: (1) condiciones de seguridad; (2) el estado de implementación de los planes de retorno y reubicación colectivos; (3) la articulación con otros procesos del AFP y (4) las condiciones materiales de sostenibilidad, especialmente el acceso a vivienda, tierras y generación de ingresos; (5) el retorno de víctimas en el exterior, y (6) el fortalecimiento del Programa de Defensores Comunitarios.

2.1. Condiciones de seguridad y contexto humanitario

La seguridad constituye una condición esencial para la viabilidad y sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación y para garantizar la no repetición del desplazamiento. En el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ha advertido de manera reiterada que su garantía no se limita a la valoración previa de las condiciones existentes para adelantar el retorno, sino que exige adoptar medidas de prevención y protección que permitan la permanencia de las comunidades y eviten nuevos hechos victimizantes. En particular, identificó como problemas la ocurrencia de nuevos desplazamientos de población retornada, las falencias en la prevención de riesgos y la insuficiencia de las medidas para garantizar la sostenibilidad de los procesos (Corte Constitucional, Autos 253 de 2015 y 373 de 2016).

El panorama humanitario entre 2017 y 2025 evidencia la persistencia y el incremento de graves afectaciones asociadas al desplazamiento forzado y al confinamiento[66]. En materia de desplazamiento forzado se destaca: (i) el incremento de eventos de desplazamiento masivo que pasaron de 51 en 2017 a 154 en 2023; (ii) el incremento de personas afectadas: 12 841 personas en 2017 a 107 924 personas en 2025 (el pico más alto registrado en la década); (iii) la alta concentración territorial de desplazamientos en ocho departamentos, entre los cuales, Nariño (120 685 personas) y Norte de Santander (101 711 personas), concentran el 57,68 % de las personas afectadas durante este periodo, de acuerdo con datos de la Defensoría del Pueblo y (iv) el impacto desproporcionado en comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (33,46 %) y en comunidades indígenas (11,16 %) de acuerdo con datos del RUV.

En esta década, el Estado avanzó en el reconocimiento del confinamiento como hecho victimizante y la adopción de medidas para prevenir y atender a personas confinadas[67]. La Defensoría identificó: (i) el incremento de eventos de confinamiento que pasaron de 20 en 2017 a 215 en 2023; (ii) el incremento de personas afectadas por estos eventos que registraron 18 603 personas en 2017 y pasaron a 128 825 personas en 2025 (el más alto registrado en este periodo); (iii) la alta concentración territorial de confinamientos en Chocó (258 921 personas), equivalente al 43,31 % del total de personas afectadas, seguido de Norte de Santander y Cauca como los tres departamentos con mayores afectaciones y (iv) el impacto desproporcionado en comunidades indígenas (47,93 %) y en

[66] Se consideran víctimas "todas las personas que sufran desplazamiento y confinamiento de manera individual o colectiva, de acuerdo con lo establecido en la reglamentación aplicable". Ley 2421 de 2024. Art. 3. Parágrafo 6.

[67] El Decreto 525 de 2025 adoptó el marco de atención humanitaria al confinamiento, entendido como la situación en la que comunidades de diez o más hogares pierden la movilidad por la presencia y el accionar de grupos armados ilegales conforme al artículo 62A de la Ley 1448 de 2011. La Corte Constitucional, en el Auto 811 de 2021 indicó que el confinamiento "(i) genera vulneraciones a los derechos a la vida digna, la integridad personal, la libertad, la alimentación, la salud y el trabajo; y, (ii) guarda una relación causal con posteriores desplazamientos forzados de alto riesgo (...) Además, pueden derivar en desplazamientos masivos y en posteriores retornos no acompañados".

comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (27,35 %), principalmente ubicadas en los municipios de Alto Baudó, Medio San Juan, Bojayá y Bajo Baudó (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca).

En este escenario, las políticas de prevención y protección requieren analizarse y adecuarse conforme evoluciona el contexto humanitario y las violaciones masivas a DD. HH. y DIH que entrañan los desplazamientos masivos y confinamientos. De acuerdo con el gobierno nacional, entre 2023 y 2024, incrementaron las víctimas de desplazamiento forzado que han sido víctimas de un nuevo hecho victimizante que pasaron de 1184 a 1242 por cada 100 000 víctimas de desplazamiento. En este escenario, las condiciones de seguridad afectan la consolidación y sostenibilidad de procesos de retornos, reubicaciones e integraciones locales, así como las garantías de no repetición.

2.2. Avance de los planes de retorno, reubicación e integración local

Los planes de retorno y reubicación definen el alcance del acompañamiento institucional para cada caso. Su nivel de implementación constituye, por tanto, un elemento central para establecer en qué medida el acompañamiento previsto se ha traducido efectivamente en acciones para las comunidades retornadas, reubicadas o en procesos de integración local. Con base en la información suministrada por el Gobierno Nacional (UARIV, 2026a), la Defensoría analizó lo siguiente:

Tabla 1. Avance implementación planes retorno, reubicación e integración local

AVANCE DEL PLAN POR MODALIDAD — n. ° de Planes							
MODALIDAD	**Sin avance (0%)**	**Bajo (1%-25%)**	**Medio (26%-50%)**	**Alto (51%-75%)**	**Muy alto (76%-99%)**	**Completado (100%)**	**Total**
Retorno	206	243	136	73	22	13	**693**
Integración local	40	57	51	20	7	12	**187**
Reubicación	36	46	32	28	17	6	**165**
Sin información	13	8	1	1	0	0	**23**
TOTAL	**295**	**354**	**220**	**122**	**46**	**31**	**1068**

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, corte a 30 de abril de 2026 (UARIV, 2026a)

Para el análisis se estableció una escala de medición propia que clasifica el avance de cada plan en seis rangos: sin avance (0 %), avance bajo (1 %-25 %), avance medio (26 %-50 %), avance alto (51 %-75 %), avance muy alto (76 %-99 %) y completado (100 %). Esta escala permite estandarizar la lectura del porcentaje de avance reportado de los planes y establecer un patrón de comparación entre territorios y comunidades, con independencia de las variaciones en su formulación o alcance. Los resultados que se presentan a continuación se interpretan conforme con esta clasificación. También se precisa que este análisis se realizó sobre la totalidad de planes, que se encuentran en diferentes fases, de los cuales: (i) 912 planes (85,4 %) se encuentran aprobados; (ii) 61 planes (5,7 %) se encuen-

tran en formulación; (iii) 54 planes (5,1 %) en actualización y (iv) 41 planes se encuentran cerrados o pendientes de acto administrativo[68].

Los resultados evidencian un rezago significativo en la implementación de los planes. De los 1068 planes analizados, 649 (60,8 %) registran un avance igual o inferior al 25 %, mientras que solo 31 (2,9 %) reportan el cumplimiento del 100 % de sus acciones. Este rezago no es reciente, dado que, en agosto de 2016, pocos meses antes de la firma del AFP, el Gobierno nacional reportaba 163 planes de retorno y reubicación aprobados (Gobierno de Colombia, 2016) y la Corte Constitucional ya advertía dificultades para su implementación (Auto 373 de 2016). El bajo nivel de implementación observado 10 años después permite advertir que algunas comunidades llevan más de una década a la espera del cumplimiento integral de las acciones previstas en sus planes.

Según la modalidad del proceso, de los 1068 planes analizados: (i) 693 corresponden a planes de retorno (64,9 % del total de planes) de los cuales solo 13 planes tienen 100 % de acciones cumplidas; (ii) 187 a planes de integración local (17,5 % del total de planes) de los cuales solo 12 planes tienen 100 % de acciones cumplidas; (iii) 165 a planes de reubicación (15,4 % del total de planes) con solo seis planes con 100 % de acciones cumplidas y (iv) 23 planes sin información (2,2 % del total de planes) de los cuales ninguno tiene 100 % de las acciones cumplidas. El avance promedio de los planes de retornos es de 22,6 %, seguido por integración local 30,6 % y reubicación 34,9 %. Los datos muestran que el rezago atraviesa las tres modalidades, aunque es particularmente marcado en los procesos de retorno, que concentran cerca de dos terceras partes de los planes y presentan el menor avance promedio.

De los 1068 planes, 854 planes (80 %) se encuentran en zona rural, 195 planes se encuentran en zona urbana (18,3 %) y 19 planes se encuentran en zonas urbano/rural (1,8 %). Del total de los planes en zona rural, la mayoría corresponden a planes de retorno (70,8 %) seguido de los planes de integración local (14,9 %) y reubicación (11,9 %)[69]. La mayoría de los planes se encuentra en zona rural.

[68] Conforme con lo establecido en la Resolución 3320 de 2019, el artículo décimo sexto determinó que, la UARIV emitirá acto administrativo mediante el cual se establecerá el cierre del acompañamiento de conformidad con el balance. Ahora, el artículo décimo quinto determinó que el balance analizará el impacto del acompañamiento en los componentes de situación de vulnerabilidad. En consecuencia, el cierre mediante acto administrativo se realizar una vez el balance de cuenta de impactos positivos en la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado.

[69] Este patrón se explica, por el lugar central que ocupa el territorio en la identidad, la autonomía y la pervivencia de los pueblos y comunidades étnicas. Para estos sujetos colectivos, el territorio no es solo un lugar de asentamiento. Es el espacio donde se reproduce su cultura, su gobierno propio, sus sistemas de conocimiento y su relación espiritual y productiva con el entorno. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. En los Autos 004 y 005 de 2009 advirtió que el desplazamiento forzado de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes compromete su pervivencia física y cultural, precisamente por la ruptura del vínculo con el territorio. En consecuencia, la orientación de estas comunidades hacia el retorno expresa el ejercicio de su autonomía y de su derecho al territorio colectivo.

Tabla 2. Distribución rural / urbana por modalidad

ZONA (RURAL / URBANO) × MODALIDAD n. ° DE PLANES						
ZONA	**Retorno**	**Integración local**	**Reubicación**	**Sin información**	**Total**	**% zona**
Rural	605	127	102	20	854	80,0 %
Urbano	82	51	59	3	195	18,3 %
Rural / Urbano	6	9	4	-	19	1,8 %
TOTAL	693	187	165	23	1068	**100,0 %**

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, corte a 30 de abril de 2026 (UARIV, 2026a)

Por otra parte, el 46,6 % de los 1068 planes de retornos, reubicaciones e integraciones locales se concentra en cinco departamentos: Chocó con 140 planes, Antioquia con 125 planes, Bolívar con 108 planes, Santander con 63 planes y Nariño con 62 planes[70]. Algunos de estos departamentos también concentran eventos de desplazamiento masivo y confinamiento, como se indicó previamente.

Por último, es importante mencionar que la información de la Unidad para las Víctimas presenta vacíos, dado que solo 692 planes cuentan con información sobre el número de beneficiarios desagregados por hogares o personas. Esto significa que 376 planes no tienen información ni de hogares ni de personas beneficiarias, lo cual limita el análisis del alcance real de estos planes. Ahora bien, basado en los datos disponibles, los 692 planes identifican como beneficiarios 126 864 hogares y 421 044 personas.

2.3. Complementariedad y articulación entre planes de retorno, PDET, PIRC y restitución de tierras

El AFP dispuso que los planes de retorno y reubicación deben priorizarse en las zonas donde se implementen los PDET y articularse con PIRC, los procesos de restitución de tierras y la Reforma Rural Integral. Con la información aportada por el Gobierno Nacional con corte a 30 de abril de 2026 (UARIV, 2026a), la Defensoría identificó la siguiente convergencia entre instrumentos:

[70] Los restantes 570 planes (53,38 %) se distribuyen así: Amazonas tres, Arauca 14, Atlántico 21, Boyacá siete, Caldas 11, Caquetá 28, Casanare 14, Cauca 25, Cesar 49, Córdoba 21, Cundinamarca ocho, Guainía tres, Guaviare 11, Huila 22, La Guajira 15, Magdalena 35, Meta 52, Norte de Santander 58, Putumayo 46, Quindío siete, Risaralda 12, Sucre 52, Tolima 27, Valle del Cauca 28 y Vichada uno.

Tabla 3. Convergencia Planes de Retornos y Reubicaciones con PIRC y PDET

CATEGORÍA	N° PLANES	% TOTAL	MUNICIPIOS	AVANCE PROM.
PDET + PIRC	126	11,8 %	56	15,8 %
PDET sin PIRC	315	29,5 %	114	27,8 %
No PDET + PIRC	113	10,6 %	59	18,6 %
No PDET sin PIRC	514	48,1 %	218	28,2 %
TOTAL	**1068**	**100,0 %**	**383**	**25,6 %**

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, corte a 30 de abril de 2026 (UARIV, 2026a)

El cruce de instrumentos permite identificar que cerca de la mitad de los planes (48,1 %) no converge con PDET ni con PIRC y a su vez son los que mayor avance en promedio reportan. Los planes que convergen con PDET y PIRC se encuentran en 56 municipios y registran el menor avance en promedio. Estos resultados muestran que la coincidencia territorial de los planes de retorno y reubicación con los PDET y los PIRC no garantiza, por sí sola, un mayor avance en su implementación.

No obstante, se identifican algunos avances recientes para fortalecer esta articulación. La UARIV identificó 2281 acciones de los planes de retorno y reubicación relacionadas con 2262 iniciativas PDET y avanzó en su seguimiento e intercambio de información con la ART (UARIV, 2026, p. 75). A su vez, la actualización de los PATR incorporó su articulación con los planes de retorno y reubicación dentro de la nueva Ruta de Implementación (ART, 2026, p. 37), mientras que la Ley 2565 de 2026 dispuso expresamente su articulación con los PATR de los PDET y la concurrencia de recursos para su implementación prioritaria (art. 3). El reto es que estos avances se traduzcan efectivamente en priorización de recursos y mayor implementación de los planes. Particularmente, es necesario identificar como los PDET pueden apalancar acciones estratégicas para consolidar retornos y reubicaciones, especialmente, en medidas relacionadas con restitución y acceso a tierras, vivienda y generación de ingresos[71].

2.4. Condiciones materiales de sostenibilidad: vivienda, tierras y generación de ingresos

La sostenibilidad de los procesos de retorno, reubicación e integración local exige que las víctimas de desplazamiento forzado avancen hacia condiciones que les permitan permanecer de manera digna y sostenible en el territorio que hayan elegido. El principio de dignidad exige que el acompañamiento institucional se concrete en acceso real y efectivo a derechos mínimos que permitan superar la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento. En este sentido, la medición de

[71] La articulación con los procesos de restitución de tierras es igualmente deficitaria. El CONPES 4180 de 2025 reporta 329 869 órdenes judiciales de restitución pendientes de cumplimiento, que desbordan la capacidad institucional. El 75,5 % de las acciones de acceso a tierras contempladas en los planes de retorno está sin cumplir, evidenciado por la Corte Constitucional en el Auto 859 de 2022.

la superación de la situación de vulnerabilidad se emplea para analizar las condiciones materiales en las que deben consolidarse las soluciones duraderas. Con este propósito, la Delegada en Movilidad Humana analizó los resultados de la medición de la superación de situación de vulnerabilidad (SSV) publicada por la UARIV en el visor "datos para la paz" con corte a diciembre de 2025 (Unidad para las Víctimas, 2026) e identificó lo siguiente:

a. **Balance general:** de las 8 073 429 personas medidas, el 77,3 % no supera la situación de vulnerabilidad (6 238 915 personas), el 15 % sí la supera (1 209 060 personas) y el 7,7 % queda sin determinación (625 454 personas). Esta medición corresponde a 1124 municipios, sumado a un registro adicional sin ubicación identificada ("S.I.").

b. **Componentes más rezagados:** los componentes de generación de ingresos y vivienda son los más rezagados en la medición general y a su vez los dos componentes que se relacionan directamente con la sostenibilidad de los retornos, reubicaciones e integración local. En el otro extremo, la identificación es el componente más avanzado (96,7 % cumple), lo que indica que los mayores rezagos en la superación de la situación de vulnerabilidad no se concentran en la documentación o el registro, sino en las condiciones materiales de vida, particularmente en vivienda y generación de ingresos.

Tabla 5. Medición SSV desagregada por componentes

Componente SSV	Cumple (personas)	No cumple (personas)	% no cumple
Generación de ingresos	1 853 226	5 101 256	**73,4 %**
Vivienda	1 901 200	5 154 256	**73,1 %**
Alimentación	2 817 076	4 257 909	60,2 %
Educación	1 231 429	660 436	34,9 %
Reunificación familiar	49 995	19 550	28,1 %
Atención psicosocial	790 801	234 353	22,9 %
Salud	7 276 756	796 673	9,9 %
Identificación	7 804 505	264 580	3,3 %

Fuente: elaboración propia a partir de información del Gobierno Nacional, corte diciembre 2025.

c. **Municipios con mayor concentración de población:** los municipios con mayor concentración de población medida no son los de mayor porcentaje de rezago, pero concentran la mayor cantidad absoluta de personas que no superan SSV. En estas 8 ciudades, se concentran 1.656.303 personas, equivalente al 20,5% del total las personas medidas, así[72]:

[72] También se identificó que, el 86,9 % de 357 177 personas medidas, sin identificación del municipio en que se encuentran, no superan vulnerabilidad.

Tabla 6. SSV municipios con más de 100 000 personas medidas

Municipio	Departamento	Total medido	No supera SSV (personas)	% no supera	PDET	ZOMAC	Plan RR
Bogotá, D. C.	Bogotá, D. C.	400 350	258 517	64,6 %	No	No	No
Medellín	Antioquia	384 130	250 019	65,1 %	No	No	No
Cali	Valle del Cauca	240 087	168964	70,4 %	No	No	Sí
Buenaventura	Valle del Cauca	184 349	137 043	74,3 %	Sí	Sí	Sí
San Andrés de Tumaco	Nariño	120 335	101 235	84,1 %	Sí	Sí	Sí
Valledupar	Cesar	117 072	91 716	78,3 %	Sí	No	Sí
Santa Marta	Magdalena	109 192	85 186	78,0 %	Sí	No	Sí
Montería	Córdoba	100 788	80 400	79,8 %	No	No	Sí
Total [73] (8 ciudades)		1 656 303	1 173 080	70,8 % (ponderado)			

Fuente: elaboración propia a partir de información del Gobierno Nacional, corte diciembre 2025.

En general, a pesar de que varios de estos municipios por ser ciudades capitales pueden concentrar mayor oferta institucional, el 70,8 % de la población en estos territorios no supera la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado. El mayor porcentaje de la población desplazada se concentra en Bogotá, Medellín y Cali que registran los menores porcentajes de no superación del grupo, con un rezago ponderado de 66,1 % (11,2 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional). En Bogotá y Medellín cerca de dos de cada tres personas medidas no superan la SSV y, pese a concentrar 784 480 personas medidas, estas ciudades no registran plan de retorno, reubicación o integración local. Lo anterior sugiere que la población que se encuentra en ciudades con mayores capacidades puede estar en procesos individuales de integración local no acompañados. Por lo anterior, es necesario revisar las barreras de acceso a la oferta local en contextos urbanos, en particular, la oferta de vivienda y generación de ingresos. Para este propósito es pertinente analizar estrategias diferenciadas de integración local para estos municipios, acorde con sus mayores capacidades y nivel de corresponsabilidad, que caracterice las brechas por componente, establezca metas de SSV en vivienda y generación de ingresos con cargo a la oferta territorial en el marco de la EIIT y el CONPES 4180 de 2025. Además, en los municipios PDET de mayor concentración de población desplazada, es necesario que la oferta disponible se complemente con la convergencia de los instrumentos del AFP.

d. **Municipios con mayor rezago:** los 100 municipios de mayor porcentaje de no superación de SSV, con al menos 5000 personas medidas, concentran el 16,3 % de la población (1 318 493 personas). El rezago promedio ponderado de este grupo es de 85,8 %; es decir, 8,5 puntos porcentuales por encima del promedio nacional de no superación de SSV (77,3 %). Los municipios más rezagados en la superación de vulnerabilidad se concentran en Antioquia y Bolívar con 14 municipios cada uno, seguidos por Magdalena (11), Chocó y Sucre (9 cada uno), Cesar y Huila (8 cada uno), Córdoba y Caquetá (7 cada

[73] El promedio simple le da el mismo valor a todos los cursos o notas, mientras que el ponderado le da distintas importancias a las notas o cursos, mediante una variable llamada tradicionalmente peso.

uno). Estos nueve departamentos concentran 87 de los 100 municipios del listado. Los componentes de vivienda (84,9 %) y generación de ingresos (82,4 %) son los más rezagados en la medición SSV.

El indicador de superación de situación de vulnerabilidad (SSV)[74] construido en el marco del proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, sintetiza estas brechas[75]: para 2023, solo el 11,14 % de las víctimas que solicitaron acompañamiento superó su situación de vulnerabilidad; en 2024, este indicador subió levemente a 14,92 %. Estas cifras evidencian las limitaciones del acompañamiento institucional para lograr que las víctimas que solicitan apoyo en sus procesos de retorno, reubicación e integración local superen su situación de vulnerabilidad.

Frente a estos rezagos, la adopción del CONPES 4180 de 2025 constituye un avance al definir como elementos catalizadores de las soluciones duraderas, entre otros, la generación de ingresos, la vivienda y hábitat, las tierras y el desarrollo rural, y prever acciones específicas para superar las barreras identificadas en estos ámbitos. Entre ellas se incluyen estrategias de generación de ingresos, alternativas para el acceso y mejoramiento de vivienda y medidas de acceso y formalización de tierras, con acciones diferenciales para mujeres y población étnica, incluidas medidas de vivienda culturalmente pertinente y formalización de predios para comunidades indígenas y negras en procesos de retorno o reubicación (CONPES 4180 de 2025, pp. 90, 98-101). Dado su carácter reciente y su horizonte de implementación hasta 2035, estas medidas se encuentran en una fase inicial y sus resultados aún no se reflejan en la medición de SSV analizada, cuyo corte corresponde a diciembre de 2025.

2.5. Retorno de víctimas en el exterior

La Ley 2421 de 2024 reformó la Ley 1448 de 2011 y amplió el reconocimiento de solicitantes de asilo, refugiados y desplazados transfronterizos como víctimas del conflicto armado.

Para lo anterior, es esencial identificar y caracterizar a esta población. El RUV, con corte al primero de junio de 2026, contabiliza 31 616 personas que declararon en el exterior, hechos ocurridos en el marco del conflicto armado. La mayoría declaró eventos de desplazamiento forzado, que registran 26 127 víctimas (UARIV, 2026b)[76]. En cuanto al acompañamiento para el retorno, la Procuraduría General de la Nación en su *VIII informe de seguimiento a la implementación del AFP*, identificó que, para 2025 se presentaron 2208 solicitudes de retorno desde el exterior y se materializaron 428 retornos efectivos, las cifras más altas del periodo analizado (Procuraduría General de la Nación, 2026, p.180).

Por otra parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) identificó, mediante grupos focales en 12 países, que debido al conflicto y violaciones a derechos humanos no identifican garantías de seguridad para el retorno. Esta población señala tres condiciones para

[74] La fórmula del indicador es: número de personas que solicitaron acompañamiento y superan situación de vulnerabilidad/número de personas que solicitaron acompañamiento para el retorno, reubicación o integración local.

[75] Es necesario tener en cuenta que la Resolución 349 de 2024 implementó ajustes metodológicos en la medición de SSV lo cual limita la comparación con los resultados obtenidos con anterioridad a dicha resolución.

[76] De la información disponible se identifica que 30 087 víctimas residen actualmente en 94 países y el 85 % se concentra en España, Estados Unidos, Ecuador, Canadá, Chile, Venezuela y Panamá.

considerar el retorno: garantías de no repetición, acceso a empleo digno y restitución de los bienes perdidos (CSM, 2026). En este contexto, a juicio de la Defensoría, para avanzar en el proceso de retorno de esta población, es necesario armonizar la ruta de acompañamiento existente con las modificaciones introducidas por la Ley 2421 de 2024, pendientes de reglamentación, y con el marco de soluciones duraderas, a partir de la identificación y caracterización de esta población.

2.6. Fortalecimiento del Programa de Defensores Comunitarios

El fortalecimiento del Programa de Defensores Comunitarios es fundamental para identificar riesgos, documentar afectaciones por desplazamiento masivo y confinamiento, activar rutas institucionales y aportar información esencial para el seguimiento al ECI y al contexto humanitario en que se implementan los planes de retorno y reubicación.

Entre 2016 y 2025, el Programa de Defensores Comunitarios realizó 1 023 437 atenciones y 218 739 capacitaciones, con un presupuesto acumulado de $33 098,6 millones (pesos corrientes). Con corte al 30 de mayo de 2026, el acumulado asciende a 1 036 980 atenciones y 225 788 capacitaciones. El Programa mantuvo un promedio de 102 344 atenciones anuales durante el periodo. Tras alcanzar 122 021 atenciones en 2017, el volumen descendió en 2018 (96 293) y 2019 (91 155). En 2020 cayó a 51 315, una reducción del 43,7 % frente al año anterior, que coincide con las restricciones de movilidad derivadas de la emergencia sanitaria por el COVID-19. A partir de 2021, el Programa repuntó con 98 925 atenciones, esto es un aumento del 92,8 % en relación con el año inmediatamente anterior y mantuvo una tendencia creciente desde 2023. En 2025 alcanzó su máximo histórico, con 126 487 atenciones: un 3,9 % más que en 2024 y un 19,3 % más que en 2016. En cuanto al presupuesto, este pasó de $2850 millones en 2016 a $4340,3 millones en 2026, el monto más alto del periodo, lo que representa un incremento nominal del 52,3 %. Este crecimiento no fue continuo: tras alcanzar $3921,8 millones en 2024, el presupuesto se redujo a $3600 millones en 2025 (−8,2 %) antes de su aumento en 2026.

Desde estas consideraciones, el Programa de Defensores Comunitarios ha sido el principal mecanismo de presencia permanente de la Defensoría del Pueblo en los territorios, incluidos aquellos en los que se adelantan procesos de retorno, reubicación e integración local. Este acompañamiento comprendió la participación en sesiones de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, protección por presencia y orientación a las comunidades sobre la ruta y sus derechos y el seguimiento al cumplimiento de los compromisos institucionales contenidos en los diversos planes formulados.

La presencia territorial del Programa también ha permitido identificar oportunamente los riesgos que comprometen la sostenibilidad de los procesos al advertir la ausencia de condiciones de seguridad o la existencia de presiones sobre la decisión de las comunidades, lo que derivó en la formulación de recomendaciones para las diversas entidades del SNARIV. De igual manera, en los procesos de retorno de las comunidades con pertenencia étnica se ha orientado el acompañamiento para que las comunidades adopten decisiones de manera informada y libre en el marco de la garantía de los derechos al territorio, autonomía y gobierno propio. No obstante, debido a las emergencias recurrentes, es necesario fortalecer el acompañamiento a los procesos de retorno, reubicación e integración local, para orientarlo a la consecución de condiciones materiales que permitan su sostenibilidad,

en consonancia con lo dispuesto en el CONPES 4180 de 2025, cuya acción 3.14 del PAS establece que la Defensoría debe "Diseñar e implementar una estrategia diferencial territorial para atender los municipios priorizados en la estrategia de Soluciones Duraderas con el fin de que se facilite el acceso a mecanismos de orientación, atención y acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado que requieran acceder a la oferta de servicios de la Defensoría del Pueblo".

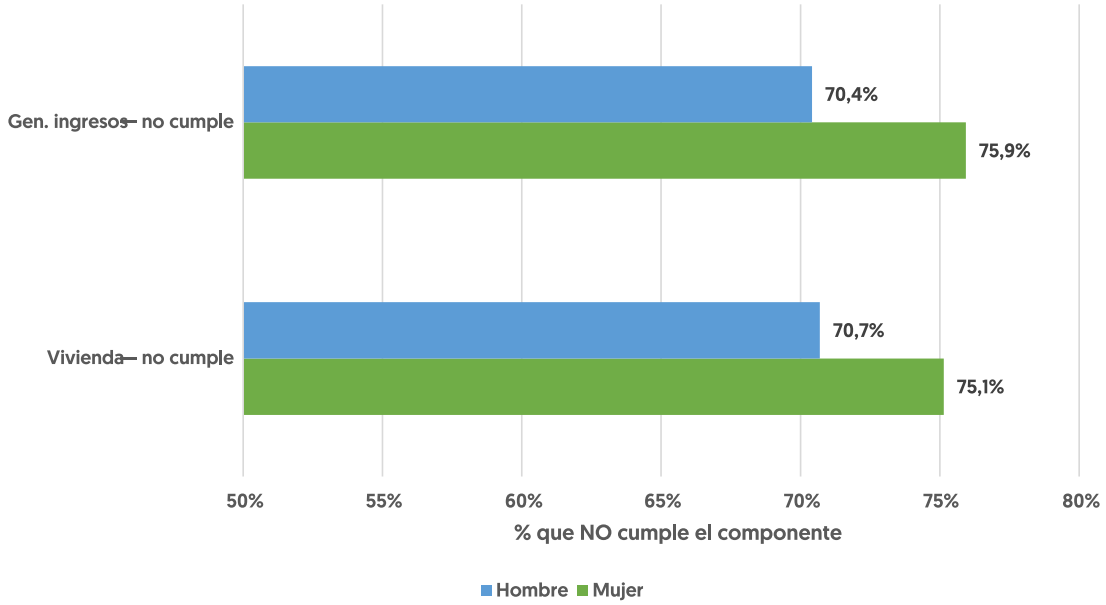
3. Análisis con enfoque de género y étnico

Esta sección destaca elementos de los avances y rezagos en los procesos de retorno, reubicación e integración local con enfoque diferencial, de género y étnico. El análisis, parte del reconocimiento de los riesgos diferenciados e impactos desproporcionados del conflicto respecto de algunos grupos poblacionales asociados a la edad, género, pertenencia étnica, condición de discapacidad, orientación sexual e identidad de género, así como de su relación de arraigo con la tierra y el territorio. Este análisis busca contribuir a identificar y atender las barreras que enfrentan estas poblaciones para acceder a medidas que permitan consolidar y hacer sostenibles procesos de retorno, reubicación e integración local.

a. **Enfoque de género**: los resultados de la medición de SSV con corte a diciembre de 2025 muestran que las mujeres presentan mayores rezagos que los hombres en dos de los componentes centrales para la sostenibilidad de los procesos: vivienda y generación de ingresos, con brechas de 4,4 y 5,5 puntos porcentuales, respectivamente. Esta brecha también se observa entre las personas que solicitaron acompañamiento para su retorno, reubicación o integración local.

Conforme con los IGED presentados por el Gobierno nacional en 2025 (reflejan las mediciones de 2024) en el informe a la Corte Constitucional se indicó que, "durante el año 2024, de las personas que solicitaron acompañamiento para su retorno, reubicación e integración local el 46,5 % fueron hombres y el 53,5 % mujeres. De los 952 617 hombres analizados, el 16,46 % (156 840 hombres) logró superar la situación de vulnerabilidad y cumplir con el indicador. En contraste, el 83,54 % (795 777 hombres) no logró dicho cumplimiento. En cuanto a las 1 096 605 mujeres analizadas, solo el 13,58 % logró superar la situación de vulnerabilidad (148 937 mujeres), mientras que el 86,42 % (947 668 mujeres) no lo consiguió" (Gobierno Nacional, 2026) (Gobierno Nacional, 2025)

Gráfica 1. Vivienda y generación de ingresos: porcentaje que NO supera, mujeres vs. hombres



Fuente: elaboración propia a partir de información del Gobierno Nacional, corte diciembre 2025.

Estos resultados evidencian la brecha de género que mantienen los efectos diferenciados de la vulnerabilidad que produce el desplazamiento forzado y evidencian que, a pesar de solicitar acompañamiento institucional en los procesos de retorno, reubicación e integración local, persisten esas brechas en acceso efectivo a oferta y garantía de los derechos de las mujeres, conforme con el principio de dignidad. Al respecto, el CONPES 4180 contempla una estrategia diferencial de generación de ingresos mediante empleo y autoempleo para mujeres desplazadas, articulada con servicios de cuidado; incorpora el enfoque de género en la generación de ingresos rurales y ordena implementar planes de garantías para mujeres lideresas y defensoras, medidas de prevención frente a riesgos diferenciados y mecanismos para fortalecer su participación y control social. Estas medidas constituyen un avance reciente cuya implementación y contribución al cierre de las brechas identificadas deberá ser objeto de seguimiento.

Ahora bien, respecto de las garantías de seguridad, el IGED que mide el derecho a la garantía de no repetición[77],en el marco del seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado, evidencia que, en 2025, al analizar la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes se encuentra que para dicha anualidad se tiene una tasa de 1733 por cada 100 000 víctimas. Ahora, el mismo informe, al presentar los resultados identifica que, los hombres han sido menos afectados por la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, comparados con las mujeres; 66 793 hombres comparados con 73 163 mujeres (Gobierno nacional, 2026, pp.63-64).

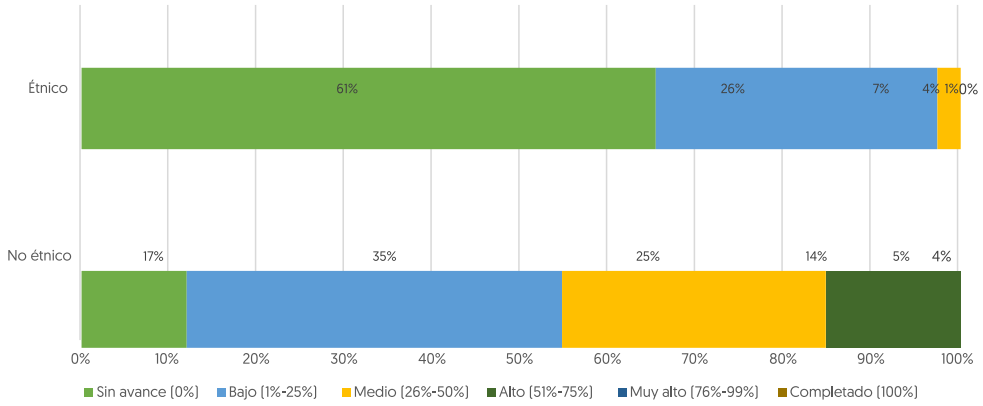
En materia de seguridad y garantías de no repetición, los IGED también evidencian impactos diferenciados por género entre la población víctima de desplazamiento forzado. Los resultados correspondientes a 2024 muestran una mayor afectación de los hombres por homicidio, desaparición

[77] Indicador: número de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el último año/ número de víctimas de desplazamiento forzado*100 000.

forzada, violencia interpersonal y secuestro, mientras que las mujeres son las principales víctimas de violencia sexual, hecho que afectó a 3059 personas desplazadas durante ese año (Gobierno nacional, 2025, pp. 57-58). Estos resultados ponen de presente la necesidad de que las medidas de prevención, protección y garantías de no repetición asociadas a los procesos de retorno, reubicación e integración local respondan a los riesgos diferenciados que enfrentan mujeres y hombres.

b. **Enfoque étnico:** los resultados muestran un rezago particularmente marcado en la implementación de los procesos de retorno y reubicación de las comunidades étnicas. De los 257 planes correspondientes a comunidades con pertenencia étnica, el 61,1 % no registra ningún avance, el 87,6 % presenta un avance igual o inferior al 25 % y ninguno alcanza el 100 % de implementación. En contraste, entre los planes de comunidades no étnicas, el 17 % no registra avances y el 52,3 % se encuentra por debajo o igual al 25 %. La brecha es especialmente relevante a la luz del Capítulo Étnico del AFP (Punto 6.2), que exige incorporar la perspectiva étnica y cultural y garantizar la participación efectiva de los pueblos étnicos en su implementación.

Gráfica 2. Distribución del avance del plan dentro de cada tipo de comunidad (%)

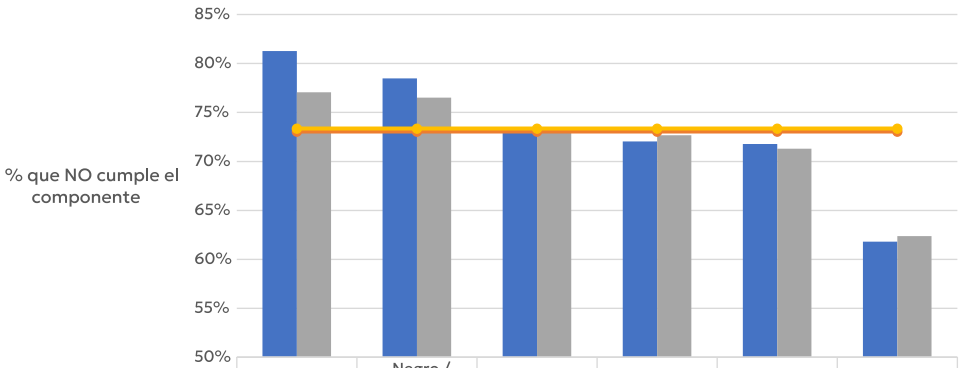


Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas corte a 30 de abril de 2026 (UARIV, 2026)

Este rezago en la implementación de los planes coincide con brechas importantes en las condiciones necesarias para avanzar hacia soluciones duraderas. En la medición de SSV, el 89,15 % de la población indígena no superó la situación de vulnerabilidad, al igual que el 88,17 % de la población negra y afrocolombiana, el 86,89 % de la población palenquera, el 85,01 % de la población raizal y el 80,35 % de la población rrom; es decir, en ninguno de estos grupos la superación de la vulnerabilidad alcanza el 20 %. Las brechas también se observan en las condiciones materiales: el 81,3 % de la población indígena no cumple el componente de vivienda y tampoco lo hace el 78,5 % de la población negra y afrocolombiana, frente a un promedio nacional de 73,1 %.

En materia de SSV el rezago en vivienda y generación de ingresos no se distribuye de forma uniforme entre los grupos poblacionales. La población indígena tiene el índice de no cumplimiento en vivienda más alto de todos los grupos étnicos medidos (81,3% no cumple), seguida de la población negra y afrocolombiana (78,5%), por encima de los promedios nacionales.

Gráfica 3. Vivienda y generación de ingresos: porcentaje que NO supera, pertenencia étnica vs. promedio nacional



	Indígenas	Negro / Afrocolombiano	Promedio nacional	Palenqueros	Raizales	Gitanos (RROM)
Vivienda– no cumple	81,3%	78,5%	73,1%	72,0%	71,8%	61,8%
Gen. ingresos no cumple	77,1%	76,5%	73,4%	72,7%	71,3%	62,4%
Nacional vivienda	73,1%	73,1%	73,1%	73,1%	73,1%	73,1%
Nacional gen. ingresos	73,4%	73,4%	73,4%	73,4%	73,4%	73,4%

Fuente: elaboración propia a partir de información del Gobierno Nacional, corte diciembre 2025

Los resultados demuestran que el enfoque diferencial étnico no se ha traducido en acciones concretas y efectivas que respondan a las dinámicas territoriales y culturales de estas comunidades. La brecha entre el marco normativo y los resultados de la medición evidencia la urgencia de implementar medidas diferenciales, con recursos suficientes y participación efectiva de las comunidades, que permitan revertir el rezago acumulado en la garantía del derecho al retorno, la reubicación y la integración local para los pueblos étnicos víctimas del desplazamiento forzado.

El CONPES 4180 representa una oportunidad para cerrar estas brechas, dado que prevé la formalización de predios para comunidades indígenas y negras en retorno o reubicación; su priorización en subsidios de mejoramiento y vivienda rural culturalmente pertinente; estrategias educativas interculturales; generación de ingresos rurales con enfoque étnico y territorial y participación de las comunidades en la planeación, seguimiento y control social de las soluciones duraderas.

Adicionalmente, frente a este rezago, la expedición de los Decretos 778 y 781 de 2026 constituye un avance relevante, aunque tardío, en la reglamentación de los procesos de retorno y reubicación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y de los pueblos indígenas. Las nuevas disposiciones no se limitan a desarrollar el enfoque diferencial, sino que establecen reglas dirigidas a destrabar la implementación de los planes. Para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el Decreto 778 ordenó revisar y actualizar los planes en formulación o aprobados con un avance igual o inferior al 70 %, dentro de los ocho meses siguientes a su expedición, y dispuso que, una vez iniciada la actualización, esta deberá concluir en un máximo de seis meses. Asimismo, cuando no existan condiciones para el retorno o la reubicación definitiva, los planes de reubicación temporal deberán implementarse en un plazo máximo de seis meses (Decreto 778 de 2026, arts. 2.9.5.2.2 y 2.9.5.2.3). Para los pueblos indígenas, el Decreto 781 dispuso que las acciones concertadas en los planes de retorno y reubicación deberán implementarse en un periodo máximo de dos años y que el acompañamiento solo podrá cerrarse una vez se haya cumplido el 100 % de las acciones aprobadas (Decreto 781 de 2026, arts. 2.8.8.4.8 a 2.8.8.4.10).

Estas disposiciones resultan especialmente relevantes frente al bajo nivel de implementación identificado en los planes étnicos; introducen plazos y mecanismos para revisar planes rezagados y acelerar el cumplimiento de las acciones concertadas. Sin embargo, su implementación representa un desafío para las entidades territoriales, que requerirán el acompañamiento técnico de la UARIV y del Ministerio del Interior, así como una mayor concurrencia de las entidades nacionales responsables de las acciones previstas en los planes. En este contexto, la puesta en marcha de la Estrategia de Intervención Integral Territorial (EIIT) constituye una oportunidad para articular la oferta, las competencias y los recursos de los distintos niveles de gobierno en apoyo al cumplimiento de los planes étnicos.



4. Conclusiones

Diez años después de la firma del AFP, la política de retorno, reubicación e integración local cuenta con un marco normativo y de política pública más sólido, impulsado por la Ley 2421 de 2024, el CONPES 4180 de 2025, la Ley 2565 de 2026 y los Decretos 778 y 781 de 2026. El reto ahora es traducir estos avances en resultados verificables en los territorios: completar la reglamentación pendiente, mejorar la información sobre los planes y la población, articular la oferta y los recursos con los PDET, los PIRC y la restitución de tierras, cerrar los rezagos en vivienda y generación de ingresos, así como las brechas que afectan a las mujeres y a los pueblos y comunidades étnicas. Las conclusiones que siguen identifican estos avances y desafíos y orientan las recomendaciones de este balance.

Marco normativo y de política pública fortalecido, con reglamentación e implementación pendientes: durante el periodo 2016-2026 se consolidó un marco normativo y de política pública más sólido para los procesos de retorno, reubicación e integración local, en consonancia con los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad, los estándares internacionales y la jurisprudencia constitucional. La Ley 2421 de 2024 reconoció la integración local con las mismas garantías que el retorno y la reubicación, incorporó el enfoque de seguridad humana y estableció nuevas obligaciones de caracterización y reglamentación para la atención de las víctimas, incluidas aquellas que se encuentran en el exterior. Por su parte, el CONPES 4180 de 2025 adoptó el enfoque de soluciones duraderas y la Ley 2565 de 2026 fortaleció la articulación de los planes con los PDET y la concurrencia de recursos. Sin embargo, persisten desarrollos reglamentarios pendientes y los avances normativos aún no se reflejan suficientemente en las condiciones materiales de las víctimas, mientras que varias medidas por ser recientes todavía no permiten evaluar sus resultados.

Deterioro del contexto humanitario y de seguridad que compromete la viabilidad, la sostenibilidad y la no repetición en los procesos de retorno: la persistencia de la inseguridad constituye uno de los principales desafíos para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación; afecta la permanencia de las comunidades y compromete las garantías de no repetición. Entre 2023 y 2024 aumentó la tasa de revictimización de la población desplazada, mientras que entre 2017 y 2025 se incrementó significativamente el número de personas afectadas por desplazamientos masivos y confinamientos, con una marcada concentración territorial y una afectación desproporcionada sobre pueblos indígenas y comunidades negras. Aunque el Estado ha avanzado en el reconocimiento y la atención del confinamiento como hecho victimizante, persiste la necesidad de fortalecer las medidas de prevención y protección frente a las causas, patrones y riesgos recurrentes asociados a estos hechos.

Avance en la formalización de los planes con avances limitados en su implementación, con mayor rezago en los planes de retorno y en los planes étnicos: de los 1068 planes identificados, 912 (85,4 %) se encuentran aprobados, pero 649 (60,8 %) registran avances iguales o inferiores al 25 % y apenas 31 (2,9 %) han alcanzado el 100 % de implementación. El rezago es más marcado en los planes de retorno y, especialmente, en los de comunidades étnicas, donde el 61,1 % no registra ningún avance y ninguno ha sido implementado en su totalidad. Estos resultados evidencian que la formalización de los planes aún no se ha traducido en su implementación efectiva en los territorios.

Vacíos de información que impiden establecer la cobertura y el avance efectivo de los planes: persisten vacíos relevantes en la información disponible para hacer seguimiento a la implementación de los planes. De los 1068 planes identificados, 376 no reportan información sobre hogares o personas

beneficiarias, por lo que el alcance del acompañamiento solo puede establecerse para 692 planes, que registran 126 864 hogares y 421 044 personas. A lo anterior se suma que 295 planes aparecen sin avance registrado, sin que la información disponible permita establecer si ello corresponde a la ausencia de ejecución o a problemas de reporte y actualización. Estas limitaciones impiden determinar con precisión la cobertura y el avance efectivo de los planes y debilitan el seguimiento a su implementación.

Coincidencia territorial sin articulación efectiva entre los planes, los PDET, los PIRC y el acceso y la restitución de tierras: la articulación de los planes de retorno y reubicación con los demás instrumentos territoriales del AFP continúa siendo un desafío. De los 1068 planes identificados, 441 (41,3 %) se encuentran en municipios PDET; sin embargo, los 126 planes que coinciden simultáneamente con PDET y PIRC presentan un avance promedio de apenas el 15,8 %, inferior al de aquellos que no coinciden con ninguno de estos instrumentos (28,2 %). Estos resultados muestran que la coincidencia territorial no se ha traducido en una articulación efectiva de las intervenciones y los recursos. Persisten, además, rezagos en las medidas de acceso y restitución de tierras, fundamentales para la sostenibilidad de los retornos. Aunque el CONPES 4180 de 2025 incorporó mecanismos para fortalecer la focalización y articulación territorial, su impacto en la implementación de los planes aún está pendiente de valoración.

Articulación operativa pendiente entre las sanciones propias de la JEP y los planes de retorno y reubicación: el CONPES 4094 de 2022 constituyó un avance al prever acciones para fortalecer la articulación entre el Gobierno nacional y la JEP en la ejecución de las sanciones propias y otras medidas de contribución a la reparación, clarificar las competencias institucionales y adecuar la oferta a las políticas, programas y proyectos existentes en los territorios. Sin esa articulación, los instrumentos del AFP corren el riesgo de operar sin coordinación entre sus intervenciones y las comunidades retornadas o en proceso de retorno continúan esperando que la suma de los instrumentos produzca lo que ninguno de ellos, por separado, ha logrado garantizar.

Rezago en vivienda y generación de ingresos, que impide consolidar soluciones duraderas en los procesos de retorno, reubicación e integración local: la persistencia de altos niveles de vulnerabilidad evidencia las dificultades para garantizar la permanencia de la población desplazada en condiciones dignas. En diciembre de 2025, el 77,3 % de las 8 073 429 personas medidas no había superado la situación de vulnerabilidad, con los mayores rezagos en generación de ingresos (73,4 %) y vivienda (73,1 %). En los 100 municipios con mayor rezago, la no superación alcanza el 85,8 % y en las ocho ciudades que concentran el 20.5 % de la población el 70,8 % de la población no supera la situación de vulnerabilidad. Esto evidencia la necesidad de respuestas diferenciadas de acuerdo con las condiciones y capacidades territoriales.

Acompañamiento institucional con resultados limitados en la superación de la situación de vulnerabilidad y el arraigo territorial: el acompañamiento del Estado está orientado a contribuir a la superación de la situación de vulnerabilidad, a la integración comunitaria y el arraigo territorial; sin embargo, sus resultados en este propósito son limitados: entre las víctimas que solicitaron acompañamiento, solo el 11,14 % superó su situación de vulnerabilidad en 2023 y el 14,92 % en 2024. Además, persiste un vacío significativo en la identificación y seguimiento de las personas que retornan, se reubican o se integran localmente sin acompañamiento institucional. La ausencia de una metodología que permita identificar y caracterizar esta población impide conocer la magnitud de estos procesos y las condiciones en que se desarrollan y limita la capacidad del Estado para identificar sus riesgos y necesidades, orientar la oferta institucional y verificar las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Concurrencia sectorial insuficiente y recomendaciones pendientes para el financiamiento de la Ley de Víctimas: la responsabilidad del acompañamiento requiere que las entidades sectoriales del SNARIV concurran de forma efectiva para garantizar la sostenibilidad de los planes y la superación de la situación de vulnerabilidad. A este desafío se suma que la Comisión de Financiamiento creada por la Ley 2421 de 2024 no ha presentado las recomendaciones para fortalecer el financiamiento de la Ley de Víctimas.

Retorno de las víctimas en el exterior pendiente de reglamentación y barreras para su materialización: la inclusión de las víctimas en el exterior en los programas de retorno y reubicación, prevista en la Ley 2421 de 2024, continúa pendiente de reglamentación. A ello se suman las barreras identificadas por ACNUR, relacionadas con las garantías de no repetición, el acceso a empleo digno y la restitución de bienes, que coinciden con algunos de los principales desafíos de la política. Es necesario armonizar la ruta de acompañamiento existente con la reglamentación pendiente, el enfoque de soluciones duraderas del CONPES 4180 de 2025 y la caracterización de esta población.

Fortalecimiento del Programa de Defensores Comunitarios y necesidad de ampliar su seguimiento a los procesos de retorno, reubicación e integración local: el Programa de Defensores Comunitarios se ha consolidado como una fuente de información sobre el contexto humanitario y las afectaciones por desplazamiento masivo y confinamiento, así como un mecanismo fundamental de presencia territorial de la Defensoría del Pueblo para acompañar a las comunidades, identificar riesgos y formular recomendaciones a las entidades del SNARIV. Su labor también ha contribuido a advertir condiciones que comprometen la seguridad, voluntariedad y dignidad de los procesos de retorno y reubicación, con especial atención a los derechos de los pueblos y comunidades étnicas. Asimismo, el seguimiento del Programa se ha concentrado en los eventos de desplazamiento masivo y confinamiento, por lo que se requiere fortalecer su acompañamiento y monitoreo sistemático de los procesos de retorno, reubicación e integración local, con énfasis en las condiciones materiales necesarias para su sostenibilidad, en el cumplimiento del punto 5.1.3.5 del AFP y la acción 3.14 del PAS del CONPES 4180 de 2025.

Sin embargo, su fortalecimiento no ha sido sostenido: aunque el presupuesto pasó de $2850 millones en 2016 a $4340,3 millones en 2026, en 2025 se redujo un 8,2 % y el número de defensores alcanzó su mínimo de 95.

Brechas más profundas para mujeres y pueblos y comunidades étnicas, frente a medidas diferenciales recientes aún sin resultados verificables: la superación de la situación de vulnerabilidad presenta mayores rezagos entre las mujeres y los pueblos y comunidades étnicas. Las mujeres registran mayores niveles de incumplimiento que los hombres en vivienda y generación de ingresos, mientras que el 89,15 % de la población indígena y el 88,17 % de la población negra y afrocolombiana no ha superado la situación de vulnerabilidad. Estas brechas también se observan entre las personas que solicitaron acompañamiento institucional para sus procesos de retorno, reubicación e integración local.

El CONPES 4180 de 2025 y los Decretos 778 y 781 de 2026 constituyen avances recientes al incorporar medidas diferenciales y establecer mecanismos y plazos para superar los rezagos en la implementación de los planes étnicos. Sin embargo, aún no es posible valorar sus resultados. El desafío es garantizar su implementación efectiva y verificar que contribuyan a reducir las brechas identificadas.

5. Recomendaciones

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV): actualizar, en el menor tiempo posible, el Protocolo de Retornos, Reubicaciones e Integración local (Resolución 3320 de 2019), para incorporar los estándares del CONPES 4180 de 2025, el enfoque de seguridad humana y el reconocimiento de la integración local con las garantías previstas en la Ley 2421 de 2024.

UARIV en coordinación con las entidades del SNARIV y las entidades territoriales competentes: realizar un análisis de la implementación de los planes de retorno, reubicación e integración local que permita: (i) identificar los cuellos de botella que impiden su ejecución, por acción y por entidad responsable, y sus causas; (ii) identificar las acciones de los planes que resultan estratégicas para la consolidación de los procesos de retorno, reubicación e integración local, en particular las relacionadas con vivienda, acceso y restitución de tierras y generación de ingresos, y que deben impulsarse mediante la articulación y complementariedad con los PDET, los PIRC y los procesos de restitución de tierras y (iii) identificar las acciones catalizadoras, es decir, aquellas cuya ejecución habilita o acelera la implementación de otras medidas necesarias para consolidar los procesos.

UARIV en coordinación con las entidades del SNARIV: diseñar e implementar, en coordinación las entidades del SNARIV, un sistema de seguimiento y evaluación de los planes de retorno, reubicación e integración local que no se limite a verificar el cumplimiento de las acciones, sino que valore sus resultados en la garantía de derechos de las personas, los hogares y las comunidades, de modo que sea posible establecer en qué medida la implementación de cada plan contribuye a la SSV de la población beneficiaria y a la consolidación de soluciones duraderas.

Ministerio del Interior y UARIV, en coordinación con las demás entidades del SNARIV: revisar y actualizar la Estrategia de Corresponsabilidad entre las entidades del SNARIV, de manera que se asegure la concurrencia efectiva de la oferta sectorial en los planes y se diferencien las responsabilidades según la capacidad de las entidades territoriales de conformidad con el CONPES 41 80 de 2025 y la EIIT.

UARIV, en coordinación con las entidades competentes del SNARIV y las entidades territoriales: diseñar e implementar la metodología de caracterización y georreferenciación de la población que retorna, se reubica o se integra localmente sin acompañamiento institucional, ordenada por los Autos 373 de 2016 y 859 de 2022 y por la Ley 2421 de 2024, con un plazo definido de adopción y con el fin de garantizar el acceso a la oferta estatal a ese universo de víctimas.

UARIV, en coordinación con las demás entidades competentes del SNARIV.: implementar un plan de acción con metas anuales verificables para alcanzar progresivamente el umbral del 70 %, previsto por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, de solicitudes de acompañamiento atendidas. Asimismo, establecer mecanismos operativos para constatar que el acompañamiento institucional se traduce en la SSV en el lugar de retorno, reubicación e integración local.

UARIV en coordinación con las entidades territoriales: depurar, completar y mantener actualizada la información de los planes de retorno, reubicación e integración local, de modo que se identifi-

quen los hogares y personas beneficiarias y el estado de implementación de las acciones previstas. Publicar esta información con una periodicidad definida, de manera que permita el seguimiento y el control social a la implementación de los planes.

Ministerio del Interior y UARIV, en coordinación con las entidades territoriales: ministerio del Interior y UARIV, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y las entidades territoriales: Incorporar de manera sistemática los riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres, en particular los asociados a las violencias basadas en género, en la valoración de las condiciones de seguridad para los procesos de retorno, reubicación e integración local. Esta valoración deberá traducirse en medidas concretas de prevención, atención y protección en los territorios, incluidas garantías para las mujeres lideresas y defensoras, conforme a lo previsto en el CONPES 4180 de 2025.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio del Trabajo; y Departamento para la Prosperidad Social (DPS): dar cumplimiento efectivo, en el marco de sus respectivas competencias, dentro de los plazos establecidos en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del CONPES 4180 de 2025, a las acciones a su cargo en materia de vivienda, hábitat y generación de ingresos para la población víctima de desplazamiento forzado, con prioridad en los hogares vinculados a procesos de retorno, reubicación e integración local y hacen seguimiento a su contribución a la superación de la situación de vulnerabilidad.

Unidad de Restitución de Tierras (URT) y Agencia Nacional de Tierras (ANT) en coordinación con la UARIV: priorizar el acceso, la formalización y la restitución de tierras de los hogares y comunidades con planes de retorno y reubicación vigentes, con especial atención a los pueblos y comunidades étnicas y reportar periódicamente a la UARIV sus avances. Articular estas acciones con la focalización territorial del CONPES 4180 de 2025, los PDET y los PIRC, y priorizar la formalización de predios de los pueblos y comunidades étnicas en proceso de retorno o reubicación.

Instancia de coordinación del SNARIV, en articulación con la ART, la URT y la ANT: implementar y consolidar los mecanismos de articulación adoptados recientemente, de manera que los planes de retorno, reubicación e integración local converjan efectivamente en el territorio con los PDET/PATR, los PIRC, la restitución de tierras y las demás medidas de acceso a tierras, con responsables, cronograma e indicadores de seguimiento. Priorizar en esta articulación en los 126 planes que confluyen con PDET y PIRC, que registran el menor avance promedio (15,8 %).

UARIV, en coordinación con las entidades sectoriales competentes del SNARIV: incorporar medidas específicas para reducir las brechas de género identificadas en los procesos de retorno, reubicación e integración local, especialmente en vivienda y generación de ingresos, que consideren las condiciones de jefatura de hogar, las cargas de cuidado y otras barreras que enfrentan las mujeres. Garantizar su participación efectiva en la formulación, implementación y seguimiento de los planes, e incorporar indicadores que permitan verificar los resultados diferenciados de estas medidas en la superación de la situación de vulnerabilidad.

UARIV y Ministerio de Relaciones Exteriores: expedir, en un plazo definido, la reglamentación del procedimiento de inclusión de las víctimas en el exterior en los programas de retorno y reubicación, prevista en la Ley 2421 de 2024, en armonía con el enfoque de soluciones duraderas del CONPES 4180 de 2025.

Ministerio del Interior y UARIV, en coordinación con las entidades territoriales: garantizar la implementación de los Decretos 778 y 781 de 2026, con prioridad en los planes étnicos que no registran ningún avance (61,1 %). Para ello, brindar asistencia técnica y financiera a las entidades territoriales con menor capacidad, asegurar la concurrencia de las entidades nacionales responsables y garantizar la participación efectiva de las autoridades y comunidades étnicas, incluidas las mujeres que las integran, en la planeación, el seguimiento y el control social.

Comisión de Financiamiento: presentar, en el menor tiempo posible, y hacer públicas las recomendaciones para el fortalecimiento de la financiación de la política de víctimas previstas en el artículo 73 de la Ley 2421 de 2024, teniendo en cuenta que el plazo establecido para su presentación se encuentra vencido.

DNP y DPS: culminar el diseño y poner en marcha las Estrategias Integrales de Intervención Territorial (EIIT) en los municipios priorizados, con un cronograma de implementación e indicadores que permitan evaluar sus resultados en la consolidación de soluciones duraderas para la población desplazada.

Ministerio de Hacienda y DNP: garantizar los recursos necesarios para el fortalecimiento y la sostenibilidad del Programa de Defensores Comunitarios en cumplimiento de la acción 3.14 del PAS del CONPES 4180 de 2025.

Referencias

Agencia de Renovación del Territorio [ART] (2026). *Informe de empalme 2022–2026*

Auto 331 de 2019 (2019, 20 de junio). Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.). [URL]

Auto 373 de 2016 (2016, 26 de agosto). Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 (Luis Ernesto Vargas Silva, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/a373-16.htm

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 [CSMLV] (2025). *Duodécimo informe de seguimiento al Congreso de la República 2024–2025*. Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3037500/12+Decimo+segundo+informe+de+seguimiento.pdf

Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CSM]. (2026). *Quinto informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad*. https://www.comiteseguimientoymonitoreo.co/informes-del-comite/Informes-Comite/Informe_V_CSM.pdf

Decreto 778 de 2026. Por el cual se adiciona el Decreto 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, en lo relacionado con la reglamentación del Decreto Ley 4635 de 2011, sobre asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. (2026, 17 de julio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 561.

Decreto 0781 de 2026. Por medio del cual se adiciona la Parte 8 del Libro 2 del Decreto número 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se reglamenta el Decreto Ley 4633 de 2011 y se dictan otras disposiciones para las medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. (2026, 17 de julio). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 561. https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/5_DECRETOS/DECRETOS%202026/Decreto%200781%20de%202026.pdf

Decreto 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. (2015, 26 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 49 523. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77715

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022, 21 de junio). *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* (Documento CONPES 4094). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4094.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2025, 30 de diciembre). *Política nacional de soluciones duraderas para víctimas de desplazamiento forzado* (Documento CONPES 4180). https://

colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4180.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2026). *Informe de empalme entre gobiernos 2022–2026*. Datálogo Colombia. https://datalogo.dnp.gov.co/

Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2025). Anexo: indicadores de goce efectivo de derechos (IGED), informe vigencia 2024. En *Informe de Gobierno de seguimiento al plan de acción*. Gobierno de Colombia.

Gobierno de Colombia. (2016). *IX informe del Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo [FARC-EP]. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (2011, 10 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 48 096.

Ley 2421 de 2024. Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 sobre reparación, atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (2024, 22 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 52 856. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250056

Ley 2565 de 2026. Por 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. ° 53 393. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=272176

Procuraduría General de la Nación (2026). *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 00027 de 2022. Por la cual se reglamentan los criterios de priorización para el pago de la indemnización por vía administrativa. (2022, 11 de enero). Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Resolución 00349 de 2024. Por la cual se deroga la metodología de superación de la situación de vulnerabilidad y se adopta el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico (IGRSE). (2024, 15 de marzo). Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Resolución 03320 de 2019. Por la cual se adopta la metodología para la medición de la subsistencia mínima en el marco de la atención humanitaria. (2019, 14 de junio).

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Resolución 03322 de 2019. Por la cual se unifican las disposiciones que regulan el procedimiento de entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición. (2019, 14 de junio). Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Sentencia T-025/04. (2004, 22 de enero). Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.).

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2026a). *Datos de planes de retorno, reubicación e integración local* [Datos institucionales, corte al 30 de abril de 2026].

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (2026b). *Víctimas en el exterior* [Datos del Registro Único de Víctimas, corte al 1 de junio de 2026].

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (2026c). *Informe de empalme 2022–2026*.



6.
El derecho a la rehabilitación: atención psicosocial y salud integral de las víctimas

Por Claudia Patricia Vaca González
Defensora Delegada para la Salud y la Seguridad Social

Ángela Gissette Caro Delgado, Claudia Beatriz Naranjo Gómez y Pablo Andrés Martínez Silva
Equipo de la Defensoría Delegada para la Salud y la Seguridad Social

El Acuerdo Final de Paz, firmado en 2016, incluyó la rehabilitación psicosocial entre las medidas de reparación integral para la construcción de paz (Punto 5.1.3.4). Allí se hizo el compromiso de "ampliar la cobertura pública y despliegue territorial, y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas de acuerdo con el daño específico que hayan padecido, incluyendo las afectaciones particulares de las víctimas de violencia sexual" y a fortalecer el acceso y los servicios de salud mental para quienes lo requieran. Además, se acordó poner en marcha un plan de rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición, de alcance comunitario (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, punto 5.1.3.4.1).

El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) surgió con el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011 y se constituyó como una medida de rehabilitación en el marco de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Su implementación inició en 2013 con dos componentes: (i) la atención psicosocial, orientada a la recuperación frente a los daños emocionales, familiares, comunitarios y sociales y (ii) la atención integral en salud con enfoque psicosocial, que se presta a través de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud. La incorporación del Programa a este sistema fue reglamentada mediante el Decreto 1650 de 2022. El PAPSIVI está dirigido a las víctimas individualmente consideradas y a los Sujetos de Reparación Colectiva (SRC). Su regulación más reciente es la Resolución 1968 de 2025.

Si bien el PAPSIVI se creó antes de la firma del Acuerdo, el compromiso de 2016 no consistió en crear una oferta nueva, sino en ampliar y mejorar la existente. En ese sentido, los registros de las acciones implementadas en este programa son la fuente con la que se mide el avance del compromiso. Además, el componente de reparación depende del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Las cifras son el punto de partida de este balance: con corte en el primer semestre de 2026, el Registro Único de Víctimas registra 7 855 016 sujetos de atención. Entre 2013 y 2025, el programa acumuló 1 120 915 procesos de atención y una misma persona puede tener más de un proceso (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2026; Ministerio de Salud y Protección Social [MSPS], 2025; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV], 2026a). Asimismo, se identifica que los departamentos con mayores tasas de victimización no son, en general, los de mayor cobertura. Esa distancia entre un marco normativo y una ejecución desigual es el eje del presente análisis.

Este capítulo sobre el balance del PAPSIVI, cumplidos 10 años de la firma del Acuerdo de Paz, se organiza en cinco partes. La primera describe la metodología desarrollada basada en una revisión normativa y documental, un análisis de los registros oficiales y los resultados de un taller participativo virtual con 160 líderes y lideresas de organizaciones de víctimas de 18 departamentos, cuyas percepciones se usan para contrastar los datos administrativos. La segunda parte presenta la situación de implementación del programa donde se examina el desarrollo normativo, la relación entre víctimas y cobertura, la trayectoria del programa entre 2013 y 2025, la articulación entre instituciones, la calidad y continuidad de la atención y las voces de las víctimas. La tercera parte recoge el análisis con enfoque de género y étnico con énfasis en la violencia sexual y en el acceso de los pueblos étnicos. Finalmente, en la cuarta y quinta parte se presentan las conclusiones y las recomendaciones. Estas últimas buscan que la rehabilitación deje de depender del lugar de residencia, de la capacidad institucional local o de la pertenencia étnica y de género de cada víctima.

1. Metodología

Este balance sobre la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI) cubre el periodo 2013–2025, con énfasis en el desarrollo del programa a partir de la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016. Para la elaboración se aplicó un enfoque metodológico mixto que articuló tres componentes: 1) revisión y análisis documental y normativo, 2) un análisis cuantitativo de registros administrativos oficiales y 3) un componente cualitativo basado en el análisis de narrativas de organizaciones y mesas de víctimas de distintos departamentos del país. Se asumió una perspectiva analítica y crítica, enfocada en comprender la implementación del PAPSIVI no solo desde los resultados institucionales, sino también desde las experiencias y percepciones territoriales de las víctimas, que condicionan el acceso efectivo a la rehabilitación integral. Se utilizó como estrategia de análisis la triangulación de métodos y contrastación de fuentes, sobre las cuales cabe hacer algunas precisiones adicionales:

- **Componente documental y normativo:** al respecto se realizó una revisión bibliográfica y documental del Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad para las Víctimas y demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y de investigaciones académicas de análisis territoriales de implementación del PAPSIVI. Igualmente se hizo una revisión de los instrumentos de política pública y del marco normativo sobre la medida de rehabilitación, incluidos el CONPES 4031, el Macrocaso 11 de la Jurisdicción Especial para la Paz y el Informe Final de la Comisión de la Verdad. De forma complementaria, como insumo de contexto, se consultaron fuentes periodísticas nacionales y regionales con el propósito de identificar hechos, situaciones y experiencias de expresiones territoriales de la implementación del PAPSIVI para reconocer problemáticas de acceso y afectaciones territoriales.

- **Componente cuantitativo:** para este componente se elaboraron análisis propios a partir de los sistemas de información administrativos oficiales. Específicamente, se realizó procesamiento y análisis de información proveniente del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO), con énfasis en registros relacionados con la atención en salud mental, servicios prestados a población víctima y variables asociadas a la implementación del PAPSIVI. En segundo lugar, se tomaron los indicadores y avances de implementación vinculados al Acuerdo Final de Paz (AFP) y a la reparación integral de las víctimas del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Por último, se incorporaron registros estadísticos y administrativos de la Unidad para las Víctimas sobre magnitud de la victimización, distribución territorial, hechos victimizantes y características sociodemográficas de la población inscrita en el Registro Único de Víctimas (RUV).

La integración de estas fuentes permitió realizar análisis descriptivos y comparativos sobre la cobertura poblacional y territorial del PAPSIVI, identificar brechas territoriales por departamentos y municipios, así como reconocer tendencias de desigualdad en la implementación. Las cifras de cobertura se calcularon al tomar como denominador el total de sujetos de atención registrados en el RUV.

- **Componente cualitativo:** estos datos fueron recogidos a través de un taller virtual de narrativas sociales con organizaciones sociales y mesas de participación efectiva de víctimas, realizado el 30 de mayo de 2026. El objetivo del taller fue realizar un balance territorial participativo del PAPSIVI, en nueve dimensiones: cobertura, pertinencia, ruralidad, continuidad, participación social, enfoque diferencial, atención integral, equipos territoriales y coordinación institucional. También recogió las propuestas de las víctimas para su fortalecimiento en los territorios.

Participaron 160 personas (79,4 % mujeres) de 18 departamentos, con mayor concentración en Valle del Cauca, Bogotá D. C. y Antioquia, residentes en municipios urbanos, intermedios y rurales, incluidos municipios PDET. El taller se desarrolló con criterios de consentimiento informado, participación voluntaria, anonimización y prevención de la revictimización, con una ruta de cuidado emocional activa durante toda la sesión y un espacio posterior de devolución y validación comunitaria. Los hallazgos de este componente constituyen evidencia cualitativa sobre percepciones y experiencias y no pretenden representatividad estadística.

Adicionalmente, se realizó una revisión del lenguaje técnico utilizado en este capítulo con el fin de asegurar consistencia conceptual entre los términos de salud mental, atención psicosocial, rehabilitación psicosocial, atención integral en salud y reparación integral. Esta revisión buscó evitar una lectura restringida del daño psicosocial como problema exclusivamente clínico, para fortalecer una comprensión integral de las afectaciones individuales y colectivas, en correspondencia con el enfoque diferencial, territorial y de derechos que orienta el programa.

2. Estado de implementación y principales problemas identificados

2.1. Operación y desarrollo normativo del PAPSIVI

El principal mecanismo de implementación del Punto 5.1.3.4 del Acuerdo de Paz es el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI), que articula dos componentes complementarios con propósitos diferenciados: de una parte, *la atención psicosocial,* orientada a contribuir a la recuperación frente a las afectaciones emocionales, familiares, comunitarias y sociales, mediante acciones individuales, familiares, comunitarias y colectivas. De otra parte, *la atención integral en salud con enfoque psicosocial,* que comprende acciones de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, integran el reconocimiento del daño derivado del conflicto como criterio transversal de la atención. Estas actividades buscan mitigar las afectaciones físicas y mentales causadas por los hechos vividos por las víctimas en el marco del conflicto armado, para ofrecer un enfoque reparador en el proceso de atención en los servicios en salud (MSPS, 2017, 2020b, 2020c).

Ambos componentes se orientan desde los enfoques psicosocial y diferencial e incorporan las dimensiones individual, social, cultural, étnica y territorial. En conjunto, ambos componentes reconocen que los daños del conflicto requieren intervenciones integrales que favorezcan simultáneamente la recuperación individual, la reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento comunitario, en coherencia con el enfoque de reparación integral adoptado por el Acuerdo Final (Andrade Salazar et al., 2020; Bedoya Jaramillo, 2019; Delgado Reyes et al., 2023; Perea Rodríguez, 2017). En consecuencia, el PAPSIVI se configura como un programa que no solo orienta la prestación de servicios de salud, sino que se establece como una estrategia de reparación integral mediante la cual el Estado busca

materializar los compromisos asumidos con las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y del Acuerdo Final de Paz.

El desarrollo normativo del PAPSIVI ha sido gradual y en varias dimensiones. El artículo 137 de la Ley 1448 de 2011 ordenó su creación como parte de las medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado. El Decreto 4800 de 2011 desarrolló su alcance operativo y en 2012 se expidió el protocolo técnico de operación, con el cual inició la implementación territorial en 2013.

La Ley 2078 de 2021 prorrogó hasta 2031 la vigencia de la Ley de Víctimas, para garantizar la continuidad jurídica del PAPSIVI y el CONPES 4031 actualizó los lineamientos de la Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV). Posteriormente, el Decreto 1650 de 2022 incorporó el programa al Sistema General de Seguridad Social en Salud y definió responsabilidades y competencias de los distintos actores del sistema de salud.

Mediante la Resolución 1196 de 2024 se adoptó la Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria para la Convivencia y la No Repetición y se distinguió esta estrategia de la modalidad comunitaria del PAPSIVI. La actualización más reciente del programa se encuentra en la Resolución 1968 de 2025 del Ministerio de Salud y Protección Social que, en desarrollo de la Ley 2421 de 2024, rediseñó el PAPSIVI para articularlo con la Política Nacional de Salud Mental. Allí se unificó la dirección y operación del programa y se establecieron nuevas obligaciones para su implementación.

Con esta resolución se dispone la conformación de equipos interdisciplinarios en las IPS, la exigencia de formación en enfoque psicosocial, la articulación con la Red Mixta Nacional de Salud Mental y la incorporación de la telemedicina y la teleorientación como mecanismos para ampliar el acceso. A su vez, se estableció un conjunto de acciones multidimensionales que no se agotan en los aspectos médicos y psicológicos ni se reducen a la rehabilitación funcional y que, al contrario, deben comprender servicios jurídicos y sociales orientados a restablecer el ejercicio de derechos y a favorecer que las víctimas se desenvuelvan en los entornos familiar, laboral, social y cultural. En suma, hay un avance en el diseño normativo que busca una atención integral efectiva para las víctimas, pero ello dependerá de su implementación territorial.

Posteriormente, la Resolución 1968 de 2025 transcendió un modelo de atención exclusivamente clínico al articular el PAPSIVI con la Atención Primaria en Salud (APS) y contemplar intervenciones en los distintos entornos en los que transcurre la vida de las víctimas. Asimismo, incorporó acciones de promoción, detección temprana, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, paliación y educación para la salud. La resolución también reguló la participación de las víctimas y dispuso promotores comunitarios en salud que sean víctimas del conflicto armado dentro de los equipos de atención integral (Resolución 1968 de 2025, arts. 3, 20, 21 y 38-41). En materia de seguimiento y evaluación, la misma resolución estableció la obligación de monitorear los procesos y sus resultados, así como de definir indicadores y aplicar encuestas de percepción (Arts. 42-44). En consecuencia, la evaluación del Programa no debería limitarse al número de personas atendidas, sino que debería valorar sus efectos en el fortalecimiento de las capacidades individuales, familiares, comunitarias e institucionales, así como su contribución efectiva a la rehabilitación integral de las víctimas.

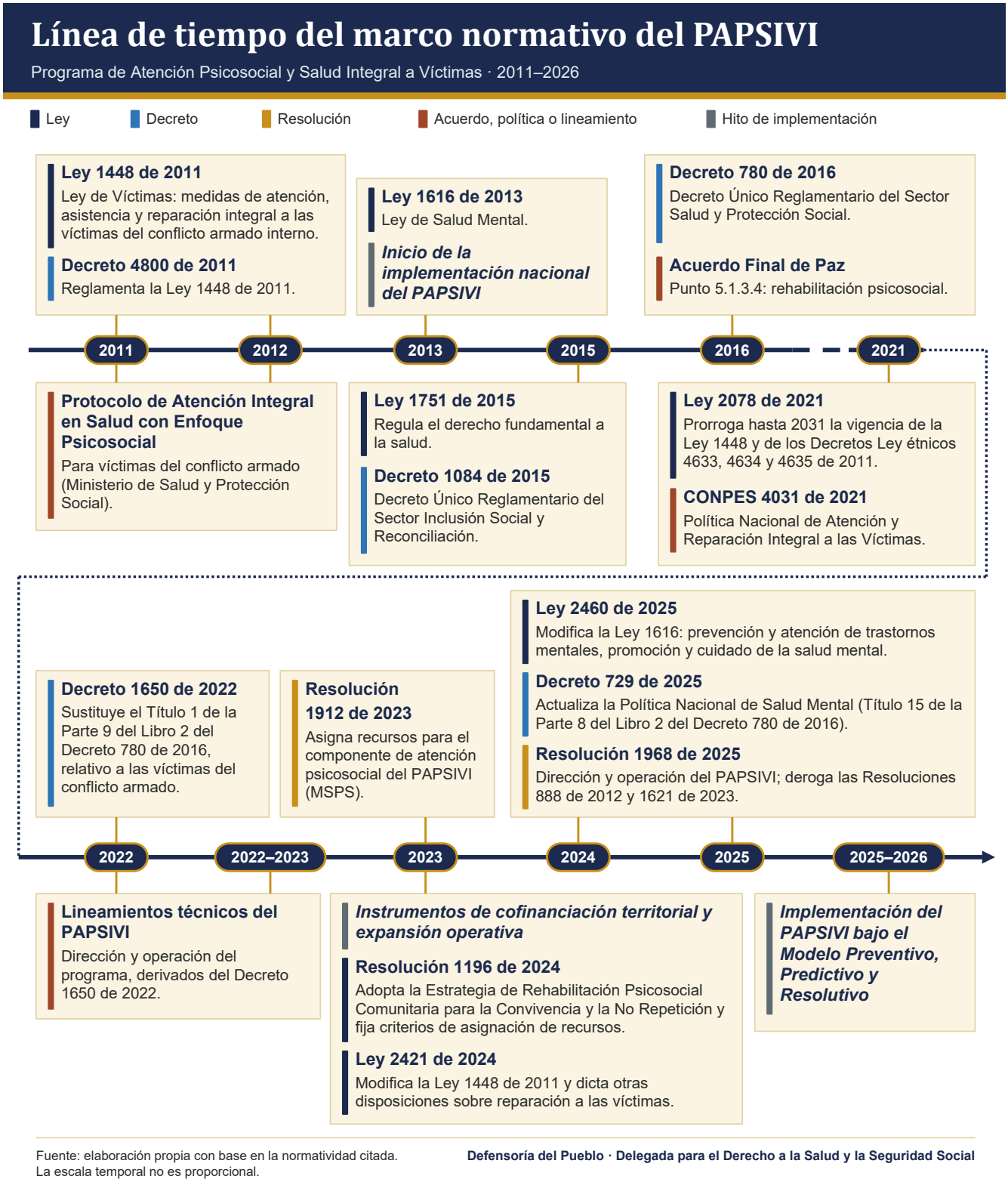
El desarrollo del PAPSIVI ha ocurrido de manera paralela a la ampliación del marco normativo de salud mental en Colombia (Ver Figura 1). En 2025 se renovó el marco de la salud mental: la Ley 2460 de 2025 reformó la Ley 1616 de 2013 y ordenó lineamientos especiales de rehabilitación psicosocial

para víctimas del conflicto con énfasis en los territorios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) (Art. 10, par. 2). De otra parte, con el Decreto 729 de 2025 se adoptó la Política Nacional de Salud Mental 2025-2034, que incluyó a las víctimas como población priorizada y la Resolución 1968 de 2025, expedida en septiembre, que articuló el PAPSIVI con este nuevo marco.

Este balance reconoce que existe un desarrollo jurídico progresivo sobre la rehabilitación de las víctimas. Se han definido aspectos centrales como: competencias, mecanismos de financiación, equipos interdisciplinarios, rutas de atención en el sistema de salud y herramientas para ampliar el acceso. Sin embargo, este desarrollo no es homogéneo. Mientras el PAPSIVI avanza en consolidarse jurídicamente, su funcionamiento continúa condicionado por la fragmentación institucional y la desigual capacidad de las entidades territoriales. La incorporación formal al Sistema General de Seguridad Social en Salud fortalece su estabilidad institucional; sin embargo, enfrenta barreras que afectan la oportunidad, la integralidad y la continuidad de la atención que el mismo sistema de salud presenta.



Figura 1. Línea de tiempo horizontal del desarrollo normativo del PAPSIVI.



Fuente: elaboración propia.

2.2. Desarticulación entre el número de víctimas registradas y la cobertura de atención

Con corte a julio de 2026, el Registro Único de Víctimas (RUV) reportó más de 10 millones de personas incluidas como víctimas del conflicto armado (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2026; UARIV, 2026a). De este total, 7 855 016 personas constituyen los sujetos de atención elegibles para el PAPSIVI. Esto representa una tasa nacional de 148 víctimas por cada 1000 habitantes.

La distribución territorial es heterogénea: Caquetá tiene una tasa de 637/1000 hab., Chocó con 623/1000 hab., Putumayo con 474/1000 hab., Guaviare es de 465/1000 hab. y Arauca llega a 439/1000 hab. Los departamentos que registran las tasas más altas son también territorios que están asociados a condiciones históricas de marginalidad, débil institucionalidad, economías ilícitas y conflicto estructural (UARIV, 2026a). En el otro extremo, Bogotá tiene una tasa de 108/1000 habitantes y concentra el mayor volumen absoluto del país con 857289 víctimas declaradas, como resultado de dinámicas de recepción de población desplazada, lo que evidencia que una tasa baja no equivale a baja incidencia de afectación del conflicto.

Entre 2013 y 2025, el PAPSIVI acumuló 1 120 915 procesos de atención. Como ya se advertía al comienzo, una persona puede recibir más de una atención según su condición (DNP, 2026; MSPS, 2025). La región Andina concentra el mayor volumen de atenciones con 380 626, que representa el 33,9 %, seguida por el Caribe con 320 987, que corresponde al 28,6 % y el Pacífico con 266 440 y suma el 23,8 % del total de atenciones. Para efectos de cobertura, esta cifra debe interpretarse con cautela: los procesos o atenciones no permiten identificar automáticamente personas únicas atendidas, ni procesos de rehabilitación terminados.

En términos de intensidad de cobertura de atención a víctimas, solo seis departamentos superan el 20 %, Guainía (38 %), Vaupés (33 %), Boyacá (27,3 %), Caquetá (23,5 %), La Guajira (21,5 %) y Amazonas (21,4 %). Diecinueve departamentos se ubican entre el 10 % y el 19 %, mientras que Tolima (9,8 %), Sucre (9,7 %), Norte de Santander (9,6 %), Quindío (8,9 %), Bogotá (4,9 %) y Vichada (2,5 %) no alcanzan el 10 % (DNP, 2026; MSPS, 2025). Esta distribución de las atenciones del programa muestra una cobertura territorial desigual y heterogénea, con diferencias significativas entre departamentos. Los resultados sugieren que la atención no se distribuye de manera proporcional a la magnitud de la población víctima en los territorios, lo que plantea interrogantes sobre la aplicación de criterios de priorización territorial y diferencial. Esta situación resulta particularmente relevante en departamentos con mayor número de víctimas y bajos niveles de cobertura.

Según el Informe de Empalme 2022-2026 del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS, 2026), entre 2022 y el 30 de junio de 2026, el PAPSIVI atendió 392 586 víctimas, con cobertura anual en más de 200 municipios, particularmente en aquellos incluidos en los municipios PDET y ZOMAC.

El informe señala que el 57 % de las víctimas atendidas fueron mujeres y que el 76 % de las víctimas atendidas reside en zonas rurales o rurales dispersas. Asimismo, destaca que, desde 2024, se implementó el módulo rural de este programa con enfoque étnico y campesino. También se inició la atención de víctimas en el exterior que, a junio de 2026, había llegado a 492 personas en 34 países. Por otra parte, en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, se fortaleció la implementación de la Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria, cuya cobertura pasó de cinco municipios

PDET en 2022 a 45 en 2026. En el marco de esta estrategia, se reporta la atención de 7438 personas organizadas en 250 grupos sociales.

El análisis de estas cifras evidencia la necesidad de fortalecer las estrategias de acceso y atención del PAPSIVI, con el fin de avanzar hacia una implementación más equitativa de las medidas de rehabilitación. Al mismo tiempo, se observa que se mantienen distintas barreras de acceso al PAPSIVI. Entre ellas, se encuentran el estigma y el autoestigma asociados a la salud mental y a la atención psicosocial, así como las barreras geográficas, culturales y sistémicas que pueden limitar el acceso efectivo a los servicios de salud.

2.3. Trayectoria irregular de la implementación del PAPSIVI

La cobertura entre 2013 y 2025 del programa muestra cinco fases con comportamientos diferenciados (DNP, 2026; Ministerio de Justicia y del Derecho, 2021). La Fase 0 (2013) corresponde al arranque con 941 atenciones. La Fase 1 (2014-2017) registró expansión inicial con 429 672 personas atendidas —38,3 % del total histórico—, con lo cual se alcanza el pico de 133 704 atenciones en 2017, coincidente con el impulso político del posacuerdo. La Fase 2 (2018-2019) tuvo estabilidad con 183 137 atenciones, pero con disminuciones territoriales. La Fase 3 (2020-2022), coincidente con la pandemia por COVID-19, con un cumplimiento del 39,6 % y 50 928 atenciones efectivas y la mayor reducción de las atenciones -193 232 en tres años y un mínimo histórico de 26 165 en 2022, a pesar de una cobertura proyectada de 128 720 personas en 2020- (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2021). La Fase 4 (2023-2025) mostró un récord de 404 098 atenciones, con un máximo de 201 207 en 2024 (aumento del 103,6 % frente a 2023), con presencia en 298 municipios de 27 departamentos, financiadas en un 97 % por el MSPS y con predominio de la modalidad familiar (82,8 %). En 2025, la cobertura se redujo nuevamente a 48 688 atenciones (DNP, 2026).

2.4. Brechas de implementación persistentes

Tres años concentran el 41,3 % de la cobertura histórica del PAPSIVI: 2016, 2017 y 2024. Esta concentración coincide con dos momentos de priorización de la agenda de víctimas: 2016-2017, con la firma e inicio de la implementación del Acuerdo Final y 2024, con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y la entrada en operación del nuevo esquema de asignación de recursos a las Empresas Sociales del Estado (Resoluciones 1621 y 1912 de 2023 y 820 de 2024). Mientras que se evidencia una caída de la cobertura al 67,1 % en 2022, esto se produjo en un año de transición de gobierno.

Estas fluctuaciones permiten evidenciar que el componente psicosocial del PAPSIVI no cuenta con una fuente de financiación permanente ni con compromisos plurianuales, sino que depende de resoluciones de asignación que el Ministerio de Salud y Protección Social expide en cada vigencia con cargo a su presupuesto. Por tanto, el número de personas atendidas cada año refleja el monto y la oportunidad de los recursos que cada administración decide destinar y no la consideración de la necesidad, de la demanda de atención o un compromiso de una meta progresiva de cobertura. El programa ha operado como una política de gobierno, sujeto a las prioridades de cada cuatrienio y no como una política de Estado con continuidad garantizada (MSPS, 2020; Rosado Rodríguez, 2022).

2.5. Enfoque psicosocial: avances conceptuales y tensiones en la implementación

El diseño del PAPSIVI comprende la complejidad del daño derivado del conflicto armado al reconocer que las afectaciones son individuales, familiares, comunitarias y territoriales. Los informes de Gobierno 2024 y 2025 del cumplimiento del Auto 310 de 2023 de la Corte Constitucional ratifican formalmente esta concepción al identificar la doble estructura del programa: por un lado, el componente de atención psicosocial, intervenciones individuales, familiares, comunitarias y colectiva. Por el otro, el componente de atención integral en salud con enfoque psicosocial, articulado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) (DNP y UARIV, 2024, 2025; MSPS, 2020c). Este reconocimiento conceptual es relevante, porque desplaza la rehabilitación del ámbito exclusivamente clínico, requiere condiciones de vida, las redes de apoyo, el reconocimiento institucional y la posibilidad real de reconstruir proyectos de vida (Andrade Salazar et al., 2020; Delgado Reyes et al., 2023).

Es importante precisar que los términos comunitario y colectivo no son equiparables. El primero designa una modalidad de atención psicosocial dirigida a grupos de personas; el segundo, un sujeto de derecho titular de un Plan Integral de Reparación Colectiva. De las 70 orientaciones que integran la Estrategia de Atención Psicosocial, 32 son individuales, 21 familiares y 17 comunitarias (DNP y UARIV, 2025). El informe de Empalme del Ministerio de Salud 2022- 2026 planteó que en cumplimiento del Punto 5 del Acuerdo Final de Paz se fortaleció la implementación de la Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria, al pasar de cinco municipios en 2022 a 45 municipios PDET en 2026 con 7438 personas en 250 grupos sociales (MSPS, 2026).

La cobertura en la medida de rehabilitación colectiva, según el informe de gestión de la UARIV (UARIV, 2025), indica que se implementó la medida en 334 sujetos de reparación colectiva con la realización de 792 actividades en todo el territorio nacional: en comunidades y pueblos étnicos se desarrollaron 519 actividades, en comunidades campesinas y barriales 241 actividades y en organizaciones y grupos 83 actividades. El proceso desarrollado implicó acompañamiento psicosocial en las fases de la ruta colectiva que realiza alistamiento, caracterización/diagnóstico, así como diseño y formulación de Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), con una cobertura de 181 sujetos colectivos mediante 272 actividades.

En la fase de implementación, se ejecutaron 519 actividades en 150 sujetos que cuentan con la medida de rehabilitación en los PIRC. El desarrollo de estas actividades impactó un total de 13 sujetos de reparación colectiva: 1) Corregimiento Puerto López: Consejos Comunitarios de Villagrande, Chaparrosa y Nueva Esperanza, 2) Corregimiento Altamira, 3) Fraguas, 4) IPC, 5) Zipacoa, 6) Comunidad De Puerto Torres, 7) Consejo Comunitario Renacer Negro, 8) Comunidad Afro De Bellavista, 9) La Comunidad Del Cabildo Indígena Mayor De Tarapaca- Cimtar, 10) Consejo Comunitario Alto Mira Y Frontera, 11) Cabildo Awa La Cabaña, 12) Cabildo Indígena Tenteya y 13) Líbano.

Igualmente, en el mismo informe se reporta una articulación entre el Grupo de Enfoque Psicosocial con el Ministerio de Salud de Protección Social y la Unidad de Atención a Víctimas, quienes como corresponsables en la implementación de la medida de rehabilitación colectiva para comunidades y pueblos étnicos, apoyaron la ejecución de 16 acciones en nueve sujetos de reparación colectiva en los departamentos de Bolívar, Cauca y Cesar-Guajira (UARIV, 2025).

A pesar de estos avances, la brecha entre el diseño conceptual y la operación efectiva es estructural. El enfoque psicosocial enfrenta el riesgo de ser instrumentalizado como una respuesta técnica puntual en un sistema de salud organizado predominantemente desde la lógica biomédica (Delgado Reyes et al., 2023; MSPS, 2020d). Las tensiones que se presentan dan cuenta de ello. La exigencia de evitar la revictimización contrasta con las barreras institucionales que obligan a las víctimas a reiterar sus relatos en múltiples escenarios (Potes Morales, 2024; Viera Campo y Zapata Higuita, 2025) y el principio de enfoque diferencial encuentra límites operativos en territorios sin capacidad institucional para garantizar atención especializada y pertinente a mujeres, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes (Arias Díaz, 2020; Rosado Rodríguez, 2022).

El Informe 2025 del Auto 310 avanza al proponer un indicador conjunto de rehabilitación física y atención psicosocial, pero reconoce que su ficha técnica y línea base aún estaban en formulación, lo que refleja que la integralidad del programa no ha sido todavía operacionalizada (DNP y UARIV, 2025). El informe propone cuatro dominios interdependientes: i) el subjetivo, relacionado con el sufrimiento, la dignidad, la autonomía y los proyectos de vida, ii) el familiar y relacional, relacionado con la separación, los cambios en los roles, las cargas de cuidado, los conflictos y las redes de apoyo, iii) el comunitario, colectivo y territorial, relacionado con la confianza, la participación, la organización, las prácticas culturales y el arraigo y iv) el institucional, relacionado con las barreras administrativas, la repetición de relatos, la discontinuidad y otras formas de revictimización.

Esta síntesis se basa en el carácter multidimensional de la rehabilitación, en los alcances familiar, social, cultural e intersectorial del PAPSIVI y en las orientaciones nacionales de rehabilitación basadas en comunidad (Resolución 1968 de 2025, arts. 3 y 25-27; MSPS, 2020b; MSPS, 2022). Al respecto, se recomienda evaluar resultados en estos dominios y no únicamente mediante cambios sintomáticos individuales, porque la definición normativa incluye el restablecimiento de derechos y el funcionamiento en los entornos familiar, laboral, social y cultural (Resolución 1968 de 2025, art. 3).

2.6. Frágil articulación interinstitucional e intersectorial

La implementación del PAPSIVI depende de la articulación entre diferentes actores del sistema de salud y del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), lo que establece un modelo de gobernanza complejo con responsabilidades distribuidas entre el nivel nacional y el territorial (DNP, 2018; MSPS, 2020b). Esta gobernanza se ve afectada por dinámicas como la desconexión entre los ciclos de contratación nacional y las capacidades operativas de las entidades territoriales, lo cual produce interrupciones prolongadas entre vigencias y deja procesos terapéuticos sin cierre adecuado (Potes Morales, 2024; Viera Campo y Zapata Higuita, 2025). Esto expresa la ausencia de mecanismos que garanticen la continuidad independientemente de los cambios administrativos territoriales y nacionales (DNP, 2018; MSPS, 2020b).

La medida de rehabilitación colectiva es operada por la Unidad para las Víctimas mediante la estrategia “Entrelazando” y sus cinco componentes, mientras el PAPSIVI opera en los niveles individual, familiar y comunitario, y aborda el daño colectivo únicamente a través de los módulos étnicos, de manera marginal (DNP y UARIV, 2025). Esta lógica configura así una división de facto, sin ruta común, sin instrumento compartido de valoración del daño y sin un indicador que mida la integralidad del resultado. Los informes de Gobierno 2024 y 2025 del auto 310 confirman que esta debilidad persiste.

El Informe 2024 reconoce que la medida de rehabilitación ha sido liderada casi exclusivamente por el Ministerio de Salud y la Unidad para las Víctimas, sin sinergias con otras medidas de reparación, e identifica la necesidad de involucrar a los ministerios del Trabajo, Interior, Justicia y Agricultura, al ICBF, al SENA y al Centro Nacional de Memoria Histórica (DNP y UARIV, 2024).

Se identifica que la rehabilitación para las víctimas opera centralmente con lógica predominantemente sectorial, pese a que los daños del conflicto comprometen dimensiones económicas, culturales y simbólicas que requieren respuestas más amplias. A nivel normativo, la Resolución 1968 de 2025 y la Ley 2421 de 2024 han introducido variantes de obligatoriedad para que se implementen equipos interdisciplinarios en las IPS y reafirman el rol de la acción territorial en tanto establecen que las secretarías departamentales, distritales y municipales de salud no solo deben articular la oferta institucional en sus territorios, sino que también asumen, junto con la Superintendencia Nacional de Salud, la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de estas disposiciones. Pero los cambios normativos no resuelven por sí solos la fragmentación del sistema de aseguramiento ni la desigualdad de capacidades institucionales en los territorios (Delgado Reyes et al., 2023; Matamoros Cárdenas y Vargas Pachón, 2024).

En consecuencia, la rehabilitación de las víctimas opera con una lógica predominantemente sectorial, pese a que los daños del conflicto comprometen dimensiones económicas, culturales y simbólicas que exigen respuestas más amplias. En el plano normativo, la Ley 2421 de 2024 y la Resolución 1968 de 2025 introdujeron la obligatoriedad de conformar equipos interdisciplinarios en las IPS y reafirmaron el papel de la acción territorial. Sin embargo, estos cambios normativos no resuelven por sí solos la fragmentación del sistema de aseguramiento ni la desigualdad de capacidades institucionales entre los territorios (Delgado Reyes et al., 2023; Matamoros Cárdenas y Vargas Pachón, 2024).

A partir de las obligaciones vigentes en materia de coordinación intersectorial, referencia y contrarreferencia, mesas regionales y seguimiento, la Resolución 1968 de 2025 (Arts. 19 y 25-27) indica que la articulación no se vea reducida a remisiones aisladas. Al contrario, cada territorio debe definir responsables, tiempos, mecanismos de contrarreferencia y esquemas de seguimiento compartido. De igual forma plantea integrar intersectorialmente el PAPSIVI con la Atención Primaria en Salud, las medidas de reparación colectiva, la protección de niñas, niños y adolescentes, la inclusión educativa y laboral y la oferta social. Conviene precisar que esta integración no es una ruta única de la Ley 2421 de 2024. Para materializarla será necesario respetar las competencias de cada entidad y las rutas actualmente vigentes (Ley 2421 de 2024, art. 37; Resolución 1968 de 2025, arts. 25-27; Resolución 1597 de 2025, arts. 1, 3 y 7).

2.7. Cobertura: avances insuficientes y paradojas territoriales

La cobertura acumulada del PAPSIVI entre 2013 y 2025 superó el 10 % de los 7 855 016 sujetos de atención elegibles, teniendo en cuenta que el registro de cobertura es por atenciones y que una persona puede recibir más de una atención según necesidad. Se presenta un coeficiente de variación interanual del 53,5 % de coberturas, lo cual revela ciclos de expansión y reducción antes que una trayectoria progresiva de garantía de derechos (DNP, 2026; MSPS, 2025). El Informe 2025 del Auto 310 reporta que el 76,8 % de las víctimas de desplazamiento que solicitaron atención psicosocial accedieron a la medida, es decir un total de 98 227 personas; cifra que el Gobierno vincula con la

asignación directa de recursos a entidades territoriales mediante las resoluciones 1912 de 2023 y 820 de 2024 (DNP y UARIV, 2025). Sin embargo, este indicador mide a las víctimas identificadas o que solicitaron atención, pero no cuenta con procesos institucionales que permitan identificar quiénes no pudieron acceder por ausencia de equipos, inseguridad, dispersión rural o discontinuidad contractual (DNP y UARIV, 2024, 2025; MSPS, 2020b).

Por otra parte, la distribución territorial confirma una paradoja estructural: los departamentos con mayor carga de victimización no son los de mayor cobertura. Chocó, con 623 víctimas por cada 1000 habitantes, registra la cobertura PAPSIVI entre el 10 % y el 19 %; Sucre, con 433 por 1000, no supera el 10 % y Bogotá, con 857 289 víctimas declaradas, el mayor volumen absoluto del país alcanza apenas el 4,9 % de cobertura acumulada (Matamoros Cárdenas y Vargas Pachón, 2024; Viera Campo y Zapata Higuita, 2025). Los informes de Gobierno 2024 y 2025 del Auto 310 documentan adicionalmente brechas agudas en municipios con presencia formal del programa: Armenia (84,7 % de víctimas pendientes), Dabeiba (69,2 %), Tenerife (58,1 %), Inírida (52,9 %), Pereira (46,6 %) y Pasto (43,1 %) (DNP y UARIV, 2024). Estas cifras evidencian que las barreras de acceso no responden únicamente a condiciones de ruralidad, sino también a limitaciones institucionales y administrativas que operan incluso en territorios con alta disponibilidad de recursos, lo que el Auto 310 de 2023 identifica como fallas estructurales de coordinación Nación-territorio.

2.8. Calidad, continuidad y enfoque diferencial: la deuda cualitativa

El carácter prolongado y acumulativo del daño psicosocial ocasionado por la violencia del conflicto armado en el país requiere de procesos de rehabilitación con continuidad y capacidad de abordar las afectaciones a las víctimas, sin generar nuevos daños ni profundizar los existentes. Esta necesidad es incompatible con los ciclos de atención cortos y las interrupciones de los acompañamientos entre vigencias que, según la evidencia disponible, han caracterizado la operación del componente psicosocial del PAPSIVI (Cepeda Pérez, 2018; Potes Morales, 2024). La no continuidad no solo limita los resultados de rehabilitación, sino que puede generar revictimización institucional al interrumpir acompañamientos y debilitar la confianza de las víctimas en las instituciones (Viera Campo y Zapata Higuita, 2025).

La única evaluación del PAPSIVI, realizada en 2018 (MSPS, 2022), mostró resultados importantes en términos de recuperación y valoración de la atención en el componente psicosocial. El 97 % de quienes cerraron sus procesos en la modalidad individual del programa valoraron que la atención psicosocial les permitió restablecer su proyecto de vida y sus relaciones, y contribuyó a su recuperación emocional y a la construcción o fortalecimiento de vínculos y de capacidades para afrontar las afectaciones derivadas del conflicto. De igual forma, la valoración de la calidad de este acompañamiento fue favorable: entre el 88 % y el 93 % calificó el proceso como bueno o muy bueno y el 95 % valoró positivamente el trato y el respeto recibidos.

Sin embargo, los informes posteriores que cubren la mayor parte del tiempo desde la firma del Acuerdo de Paz ofrecen información limitada sobre el cierre de los procesos, los planes de continuidad, la percepción de calidad y satisfacción de las víctimas y la permanencia de los resultados (DNP

y UARIV, 2025). Esto dificulta establecer si los procesos de atención y acompañamiento continuaron produciendo cambios sostenibles en el bienestar individual, familiar y comunitario. En el último periodo se evidencian avances importantes en la implementación de la rehabilitación colectiva, pero por sí mismos no permiten determinar la sostenibilidad de los efectos alcanzados ni la continuidad de los procesos una vez finalizadas las actividades previstas.

El marco normativo reciente reconoce parcialmente este vacío. La Resolución 1968 de 2025 establece obligaciones relacionadas con la identificación de las víctimas en los sistemas de información, el seguimiento de los procesos de referencia y contrarreferencia, así como el monitoreo de la implementación mediante indicadores de proceso, de resultado y encuestas de percepción (Resolución 1968 de 2025, arts. 19, 24 y 42-44). Un aspecto central por fortalecer en estos procesos de información es diferenciar entre personas únicas atendidas, número de sesiones o intervenciones, procesos iniciados, procesos finalizados y procesos que cuentan con un cierre acordado y un plan de continuidad. Esto es indispensable para evitar que la cantidad total de actividades se interprete como cobertura efectiva o como cumplimiento de la medida de rehabilitación.

Esta misma tensión se manifiesta en el componente de atención integral en salud. Este componente tiene la responsabilidad de identificar y atender integralmente las afectaciones físicas y mentales derivadas de los hechos victimizantes, que permita prevenir su agravamiento, mitigar sus efectos y contribuir a la recuperación de la salud, mediante equipos interdisciplinarios con enfoque diferencial y psicosocial, lo cual va más allá de garantizar el acceso de las víctimas a consultas o procedimientos en salud.

El PAPSIVI contempla incrementar la afiliación, habilitar múltiples puertas de entrada al programa, incluido el fortalecimiento de la demanda inducida y en el Protocolo de Atención Integral. Asimismo, establece entre otras medidas, la identificación de las víctimas y su remisión al programa desde cualquier contacto con los servicios de salud. El programa contempla la valoración integral de las problemáticas de salud relacionadas con los hechos victimizantes por parte de un equipo multidisciplinario, con definición de Códigos Únicos de Procedimientos en Salud (CUPS) específicos para su atención. Al tiempo, se debe formular un plan de cuidado que responda a estas necesidades y se debe realizar el seguimiento y el cierre una vez constatadas las condiciones para el alta o la integración en una ruta de atención específica.

Si bien el aseguramiento de las víctimas pasó de 74,3 % en 2013 a 93 % en 2018 y a 95.1 % en 2024, lo cual constituye un avance relevante y los informes del MSPS contabilizan las víctimas atendidas y los procedimientos realizados, los informes disponibles no aportan evidencia de que este avance corresponda a la atención integral diferenciada prevista por el componente. No permiten establecer cuántas víctimas fueron efectivamente identificadas, valoradas y atendidas por los equipos interdisciplinarios para responder a las afectaciones derivadas del conflicto. Por el contrario, ya en 2018, el 71 % de las víctimas encuestadas que habían recibido atención en salud señaló que los profesionales no les habían preguntado por los hechos victimizantes, hallazgo reiterado en los grupos focales (MSPS, 2022). Esta situación se mantiene posteriormente, cuando los informes de seguimiento del PAPSIVI reportan únicamente las consultas realizadas y no dan cuenta de cobertura poblacional de víctimas en un programa de atención con enfoque diferencial y psicosocial.

Se evidencia así una brecha entre el acceso general de la población a los servicios de salud y la implementación efectiva del modelo de atención integral del PAPSIVI a víctimas, particularmente

en la identificación de las afectaciones relacionadas con el conflicto y en la respuesta diferencial requerida para prevenir, mitigar y atender sus consecuencias.

En materia de rehabilitación colectiva se registran avances. De acuerdo con el informe de gestión de la UARIV correspondiente a 2025, hubo un progreso en reparación colectiva a comunidades y pueblos étnicos, comunidades campesinas y barriales, así como a organizaciones y grupos en todo el territorio nacional (UARIV, 2026a). No obstante, estos resultados por sí mismos no permiten determinar la sostenibilidad de los efectos alcanzados ni la continuidad de los procesos una vez finalizadas las actividades previstas, de modo que la deuda de información sobre calidad y permanencia de los logros de la atención se extiende también a la dimensión colectiva.

En materia de enfoque diferencial, los informes registran avances en la desagregación de la información por sexo, género, pertenencia étnica, discapacidad y orientación sexual. Los informes institucionales presentan cifras para población indígena, afrocolombiana y rrom y para personas con identidades de género diversas e incluyen orientaciones para víctimas de violencia sexual (DNP y UARIV, 2025). Sin embargo, esta desagregación no resulta suficiente para valorar la pertinencia cultural y de diversidad de las intervenciones, su adaptación a los sistemas propios de cuidado y sanación, ni los resultados específicos por grupo poblacional (Rosado Rodríguez, 2022), aspectos que constituyen la aplicación efectiva del enfoque diferencial y no solo su registro estadístico.

En este sentido, el PAPSIVI debe evaluarse no solamente por el número de atenciones, sino por su capacidad de producir continuidad del cuidado, reparación psicosocial, fortalecimiento comunitario y fortalecimiento de la agencia y de la capacidad de decisión de las víctimas (MSPS, 2020d; Perea Rodríguez, 2017). La ausencia de información sobre estas dimensiones en los informes del periodo posterior al Acuerdo de Paz constituye la deuda cualitativa del programa: el avance en cobertura y en actividades no ha estado acompañado de evidencia equivalente sobre la calidad, la continuidad y la pertinencia diferencial de la atención.

2.9. Voces de las víctimas

Como se indicó en la metodología, se desarrolló un taller virtual con organizaciones de víctimas del conflicto armado, orientado a recoger percepciones, experiencias y valoraciones de quienes participaron sobre la implementación del PAPSIVI. Este taller convocó a 160 personas, principalmente mujeres (79,4 %), provenientes de 18 departamentos del país. La mayor participación se concentró en Valle del Cauca (25 participantes), Bogotá D.C. (18) y Antioquia (13), seguidos por Tolima, Arauca, Norte de Santander, Cesar, Boyacá, Nariño, La Guajira, Amazonas, Cundinamarca, Cauca, Meta, Bolívar, Putumayo, Sucre y Quindío. Las personas participantes residían en municipios urbanos e intermedios, así como en territorios rurales afectados por el conflicto armado. 54 participantes (55,7 %) manifestaron residir en municipios PDET. Asimismo, se identificó la participación de integrantes de mesas de víctimas, organizaciones sociales de víctimas, promotores del PAPSIVI y otras instancias de participación social, lo que permitió recoger perspectivas diversas y experiencias territoriales relacionadas con la atención psicosocial, la reparación integral y la garantía de derechos de las víctimas del conflicto armado.

El proceso recogió las percepciones generales sobre el PAPSIVI en los territorios desde el contexto general de operación del programa. También sirvió para construir un balance crítico de la implemen-

tación en relación con aspectos como: cobertura, pertinencia, continuidad, participación y actores. Asimismo, se identificaron fortalezas, brechas y recomendaciones como contribución al fortalecimiento del PAPSIVI, como componente de la política pública de rehabilitación integral.

A continuación, se presentan de manera resumida los hallazgos del diálogo con las víctimas, de acuerdo con las dimensiones mencionadas.

Las narrativas recogidas describen un panorama de implementación del PAPSIVI desigual en el territorio nacional. Si bien el programa es reconocido como una herramienta fundamental para la reparación integral de las víctimas, su implementación enfrenta desafíos estructurales frente a su efectividad.

Figura 2. Síntesis visual de las narrativas territoriales recogidas en el taller con víctimas



Fuente: elaboración propia con base en los hallazgos cualitativos sistematizados en este informe. No corresponde a citas textuales individuales.

3. Análisis con enfoque de género y étnico

El Registro Único de Víctimas reconoce que de las aproximadamente 37 820 personas víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual, 91 % son mujeres y aproximadamente el 2 % son personas con orientaciones sexuales o identidades de género diversas (UARIV, 2023). Las mayores víctimas mujeres fueron niñas o adolescentes al momento del hecho, cerca del 46,5 % de las víctimas documentadas tenía entre 10 y 24 años (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2017) pertenecientes a comunidades negras, afrodescendientes e indígenas una concentración el 87,36 % y el 12,14 %, respectivamente (CNMH, 2025). De las 12 062 mujeres víctimas reportadas entre enero de 2020 y marzo de 2025, únicamente, 110 recibieron alguna indemnización y más del 90 % de los hechos permanece sin sanción (Corporación Sisma Mujer, en Infobae, 2026). La máxima intensidad se dio con 8069 víctimas en el decenio 2001-2010. El periodo más crítico ocurrió entre 2001 y 2005, con posterior descenso hasta 2013 y repunte en 2014-2015 (UARIV, 2023).

Los departamentos de Antioquia, Magdalena, Nariño, Bolívar y Putumayo concentran cerca de la mitad del registro histórico. De hecho, Antioquia concentra uno de cada cinco casos. Con magnitud superior al promedio nacional se encuentran los departamentos de Amazonas, Atlántico, Boyacá, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Norte de Santander y Santander. En el caso de las personas LGBTIQ+ víctimas del conflicto, la concentración es aún más marcada: Antioquia reúne el 21 % de los hechos, el Valle del Cauca el 8 % y Nariño el 5 %. Este comportamiento de la situación se superpone territorialmente de manera clara con la de los 170 municipios PDET.

La mayoría de estas víctimas son residentes en territorios rurales de baja capacidad institucional, que en dos o tres décadas han estado sin acompañamiento terapéutico. En el seguimiento de implementación del PAPSIVI no se encontró reporte público que permitiera establecer cuántas de estas personas fueron efectivamente atendidas por este programa. A 10 años de la firma del Acuerdo Final de Paz, la violencia sexual asociada al conflicto armado interno es el crimen sobre el cual el Estado colombiano dispone menos información y ha desplegado la respuesta reparadora más débil.

Adicionalmente, el PAPSIVI decide a quién atender según las personas que ya declararon ante el Estado. Hay zonas del país donde casi nadie ha podido denunciar y a esto se suma que el control territorial por actores armados del conflicto produce victimización sin registro. En distintos territorios afectados por el conflicto armado, la Defensoría del Pueblo ha documentado que el control ejercido por actores armados, las amenazas y la insuficiencia de garantías de protección obstaculizan la denuncia de la violencia sexual y contribuyen a su subregistro. Estos escenarios incluyen prácticas de coerción y control sobre los cuerpos de las mujeres y procesos de naturalización de las violencias. Asimismo, las restricciones a la movilidad pueden mantener a comunidades confinadas y expuestas a vulneraciones recurrentes, tal y como lo han documentado informes territoriales que señalan la persistencia de estas dinámicas a lo largo de varios años (Defensoría del Pueblo, 2011a, 2011b, 2023a, 2023b, 2026).

En relación con las estrategias de rehabilitación psicosocial dispuestas en el Punto 5 del Acuerdo y los indicadores relacionados con medidas desarrolladas para ampliar la oferta y el acceso de personas de pueblos étnicos a medidas de acompañamiento psicosocial, se analizaron dos indicadores: el E.G.2 sobre mujeres de pueblos étnicos con acompañamiento diferencial y el E.E.4 sobre víctimas de pueblos étnicos que acceden a atención psicosocial. Ambos son de responsabilidad del Ministerio de Salud y su implementación debe darse desde los principios establecidos en las Salvaguardas del Capítulo Étnico y con el reconocimiento de los derechos colectivos y Sistemas Propios de los pueblos étnicos.

De acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos, el indicador E.G.2. de Mujeres Víctimas con atención o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional da cuenta de avances importantes en la atención. Para 2025 se reportaron 58 454 mujeres víctimas atendidas, de las cuales 10 929 pertenecen a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 5237 a pueblos indígenas y 41 al pueblo rom, lo que representa un avance del 79 % en relación con la meta anual establecida.

El cruce sistemático de la información por sexo y género, pertenencia étnica, edad, discapacidad, ruralidad y hecho victimizante es indispensable para identificar brechas reales de acceso y resultado. La Comisión de la Verdad registra 32 446 actos contra la libertad e integridad sexual en el RUV, mientras advierte un amplio subregistro y señala que mujeres y niñas representan el 92 % de las víctimas. Este patrón obliga a que el PAPSIVI y sus componentes de rehabilitación y reparación psicosocial dispongan de rutas seguras, confidenciales, culturalmente pertinentes y libres de revictimización, que incluyan continuidad del cuidado, atención en salud sexual y reproductiva y articulación efectiva con los servicios de salud. La Corte Constitucional, en el Auto 092 de 2008, también advirtió riesgos agravados de violencia y barreras de acceso a la salud para mujeres desplazadas, con impactos particulares sobre mujeres indígenas y afrodescendientes (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV], 2022; Auto 092 de 2008).

Es importante destacar que, en efecto, ha habido un ejercicio de ampliación de la oferta, pero aún existe una alta necesidad de atención psicosocial para los pueblos étnicos, dadas las afectaciones desproporcionadas del conflicto. De esto dan cuenta las mediciones de Superación de la Situación de Vulnerabilidad sobre el derecho a la atención psicosocial, en las que se destaca que las brechas de incumplimiento del derecho son mayores en el pueblo negro con un 30 % de población que no accede a atención y 25 % en pueblos indígenas.

Por otra parte, el indicador E.E.4 Porcentaje de víctimas indígenas, NARP y rom que, producto de un proceso de socialización y sensibilización apropiado culturalmente, solicitan, se vinculan y acceden a la atención psicosocial con pertinencia cultural, con perspectiva de mujer, familia y generación acorde con los decretos ley 4633, 4634 y 4635. Este indicador reporta que 29 047 víctimas del conflicto armado con pertenencia étnica accedieron al PAPSIVI. En todo caso, aunque los resultados del PAPSIVI indican mayor impacto, aún persisten dificultades para la atención en marco de sistemas propios de cuidado y sanación.

De otro lado, es importante mencionar que antes del Acuerdo de Paz, vía Sentencia T-025 y Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional, se había establecido a los sujetos individuales y colectivos de los grupos y pueblos indígenas como víctimas del conflicto armado y se obligó al Ministerio del Interior a la elaboración e implementación de los Planes de Salvaguarda. Estos Planes también cuentan con pilares e incluyen de manera distintiva para los pueblos indígenas lo relacionado con el derecho a la salud: mejoramiento de acceso y oportunidad, principalmente, a través de infraestructuras adecuadas y la inclusión de las prácticas propias derivadas de sus respectivos sistemas de conocimiento. Durante 2025 y 2026 hubo un incremento en la atención a sujetos de reparación colectiva étnica, al pasar de 14 a 65 sujetos en el marco de los planes integrales.

Es necesario identificar que la ausencia de uso en los sistemas de información en salud de la variable étnica constituye una auténtica barrera para hacer lecturas territoriales claras, que solo pueden ser resueltas en terreno. Simplemente para dar algunos ejemplos, preguntas acerca de la diferencia en el acceso entre la población NARP y la índígena en los municipios del Chocó o sobre las particularidades en la forma en la que están expuestos a diferentes manifestaciones del conflicto, siguen sin tener explicaciones o respuestas pertinentes a las necesidades de la población étnica. En esta línea, los hallazgos se quedan cortos para establecer recomendaciones más concretas en municipios de departamentos con alta composición étnica; no es procedente generalizar las barreras de acceso a víctimas para varios grupos y pueblos étnicos.

4. Conclusiones

A 13 años de la implementación del PAPSIVI y a 10 años de la firma del Acuerdo Final de Paz, el balance evidencia un avance normativo robusto, que reconoce la rehabilitación psicosocial como derecho fundamental, pero que no ha logrado traducirse en realización efectiva para la mayoría de las víctimas. De ahí la paradoja del reconocimiento sin realización plena. Con 7 855 016 sujetos de atención elegibles y 1 120 915 atenciones realizadas a corte de diciembre de 2025 y teniendo en cuenta que una persona pudo haber recibido más de una atención, la cobertura acumulada del componente psicosocial alcanza en el mejor de los casos un 10 %. Esta brecha no obedece exclusivamente a limitaciones de oferta, las evaluaciones del programa documentan también una baja demanda espontánea asociada al estigma, la desconfianza institucional y las barreras de información (MSPS, 2020b), lo que impone respuestas de política diferenciadas que van más allá de la simple ampliación territorial de la oferta.

La trayectoria de cobertura del PAPSIVI entre 2013 y 2025 revela que el programa ha operado en ciclos políticos antes que obedecer a las necesidades y a los derechos de las víctimas: los picos de 2017 (133 704 atenciones) y 2024 coinciden con momentos de impulso político y, por ende, presupuestal explícitos, mientras que el colapso de 2022 —con una caída del 80,4 % respecto a 2019— precedió a un cambio de gobierno (descartado el efecto de la pandemia). Esto evidencia la vulnerabilidad estructural del programa ante las transiciones administrativas. Esta discontinuidad constituye en sí misma una forma de revictimización institucional.

A ello se suma una paradoja territorial persistente: donde hay más conflicto, hay menos cobertura. Los departamentos con mayores tasas de victimización —Chocó (623/1000 hab.), Sucre, Norte de Santander— registran las coberturas más bajas, mientras que Bogotá, con 857 289 sujetos de atención, apenas alcanza el 4,9 %, lo cual demuestra que las barreras de acceso responden también a limitaciones institucionales y administrativas, no solo a condiciones geográficas.

A partir del análisis según una perspectiva transversal étnica y de género, el balance del capítulo insiste en que la experiencia del daño, las formas de acceso a la salud, las barreras institucionales y la continuidad de los procesos de atención no son iguales para todas las víctimas. Al respecto la Defensoría encontró que, si bien el enfoque diferencial ha sido formalmente reconocido, enfrenta dos límites operativos concretos: el primero es que las cifras de participación (56 % de mujeres y 5,5 % de personas indígenas en las atenciones) no acreditan por sí mismas una atención con enfoque de género ni con pertinencia cultural, como tampoco una cobertura suficiente en departamentos con alta presencia étnica como Chocó, Cauca y La Guajira.

El segundo es la falta de articulación entre los instrumentos de planeación que distintas normas prevén para garantizar los derechos de los pueblos étnicos y de sus integrantes víctimas del conflicto. Los planes integrales de reparación colectiva de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, los planes de salvaguarda ordenados por la Corte Constitucional, el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) y los PATR de los municipios PDET se formulan y ejecutan por separado, sin metas, recursos ni seguimiento compartidos. Superar estas brechas exige una política con financiación estable, presencia territorial sostenida y sistemas de monitoreo que midan calidad, continuidad y pertinencia cultural y no únicamente el volumen de atenciones.

A la paradoja del reconocimiento sin realización debe añadirse una asimetría de arquitectura del Programa: el PAPSIVI ha desarrollado su dimensión individual y ha dejado sin desarrollar la colectiva. El programa carece de orientaciones metodológicas para el nivel colectivo, la medida es operada por una entidad distinta y ningún indicador de goce efectivo de derechos mide la rehabilitación colectiva.

Se miden actividades y no resultados. Los registros no distinguen personas únicas, procesos iniciados y procesos concluidos, ni informan sobre calidad y continuidad; tampoco identifican a quienes no acceden.

Las víctimas confirman estos hallazgos. Reconocen el PAPSIVI como herramienta fundamental de reparación y describen la cobertura como concentrada en zonas urbanas, con interrupciones, calidad desigual de los equipos y débil articulación con las mesas de participación y con el sistema de salud.

La Resolución 1968 de 2025 corrige en la norma varias de estas debilidades, pero su efecto dependerá de la implementación territorial. Se requiere financiación estable, presencia territorial sostenida, información sobre continuidad, calidad y pertinencia cultural, así como participación efectiva de las víctimas para que la rehabilitación no dependa del lugar de residencia, de la capacidad institucional local ni de la pertenencia étnica o de género de cada una.

En consecuencia, las conclusiones y recomendaciones que se presentan apuntan a reforzar: (i) la pertinencia cultural de las rutas y servicios para pueblos y comunidades étnicas, (ii) la eliminación de barreras específicas asociadas a género (por ejemplo, cargas de cuidado, violencias basadas en género, discriminación y condiciones de seguridad) y (iii) la garantía de participación significativa de las víctimas en el diseño, seguimiento y evaluación de la atención, con enfoque diferencial real y no solo formal.

5. Recomendaciones

Al DNP, al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad de Víctimas: establecer un tablero nacional de rehabilitación que diferencie personas únicas atendidas, sesiones o intervenciones, procesos iniciados, procesos cerrados con acuerdo y planes de continuidad; desagregado por sexo/género, pertenencia étnica, discapacidad, edad, ruralidad y hecho victimizante. Esto implica incorporar de manera adecuada las variables étnicas y de género en los sistemas de información.

Al Congreso de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Presidencia de la República: impulsar transformaciones/reforma del sistema de salud que permitan superar la fragmentación en la atención, reconozcan la salud mental como prioridad y adopten la Atención Primaria en Salud con enfoque territorial, psicosocial y diferencial, sin la cual los avances normativos del Acuerdo de Paz —Decreto 1650/2022 y Resolución 1968/2025— no se traducirán en atención real.

Al Congreso de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Presidencia de la República: priorizar la financiación plurianual y la asignación territorial con base en la combinación de tasa de victimización, dispersión rural, pobreza, afectaciones étnicas y brechas de cobertura; los recursos deben prever continuidad entre vigencias y equipos interdisciplinarios.

A la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Unidad para las Víctimas, a las gobernaciones y a las ETS: priorizar la expansión territorial del PAPSIVI con criterios combinados de intensidad del conflicto, densidad de víctimas, accesibilidad y brechas de cobertura.

Al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Unidad para las Víctimas, a las gobernaciones y a las ETS: fortalecer equipos interdisciplinarios territoriales permanentes con acompañamiento continuo familiar y comunitario, para superar los modelos fragmentados de contratación anual que generan revictimización institucional y fragmentan la operación del sistema de salud.

A la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Unidad para las Víctimas, a las gobernaciones y a las ETS: convertir el enfoque diferencial en componente operativo y evaluable con metodologías culturalmente pertinentes y protocolos adaptados a pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, mujeres, NNA y zonas rurales dispersas.

Al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Unidad para las Víctimas, a las gobernaciones, a las ETS, a las IPS y a las ESE: desarrollar rutas integradas y mesas permanentes de seguimiento territorial, con enfoques metodológicos y conceptuales validados que permitan valorar y sostener el impacto individual y colectivo del programa. Dichas rutas deben ser específicas y seguras para víctimas de violencia sexual y otras violencias basadas en género, con confidencialidad, atención en salud sexual y reproductiva, mecanismos para evitar la repetición del relato y seguimiento de la referencia y contrarreferencia.

Al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Unidad para las Víctimas, a las gobernaciones y a las ETS: fortalecer la participación efectiva de organizaciones de víctimas en el diseño, evaluación y seguimiento del PAPSIVI mediante mecanismos permanentes de validación comunitaria territorial.

Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Unidad para las Víctimas: desarrollar orientaciones metodológicas del PAPSIVI para el nivel colectivo. Su adopción debe formalizarse mediante acto administrativo del Ministerio e incorporarse a los lineamientos técnicos de la vigencia siguiente.

Al DNP, a la UARIV y a la Consejería Presidencial para la Estabilización: incorporar al conjunto de Indicadores de goce efectivo de derechos, un indicador de rehabilitación colectiva que mida: sujetos con la medida cerrada sobre sujetos con Plan Integral de Reparación Colectiva formulado; desagregado por condición étnica, no étnica y por departamento, para reportes con la misma periodicidad del indicador individual.

Al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Unidad para las Víctimas y a las gobernaciones: establecer una ruta única de rehabilitación que integre la operación del PAPSIVI y la de la estrategia “Entrelazando” de reparación colectiva en los territorios donde concurren víctimas individuales y Sujetos de Reparación Colectiva, con instrumento compartido de valoración del daño, responsables definidos y seguimiento conjunto, para superar la división de facto entre daño individual a cargo del sistema de salud y daño colectivo a cargo del sistema de reparación.

Referencias

Andrade Salazar, J. A., Pérez Herrera, M. y Castrillón García, S. (2020). *Atención psicosocial y salud mental en víctimas del conflicto armado en Colombia, atendidas a través del programa PAPSIVI. Revista Kavilando, 12*(2), 326–344. https://kavilando.org/revista/index.php/kavilando/article/view/391

Arias Díaz, K. T. (2020). *Caja de herramientas para la atención psicosocial a víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado* [Trabajo de grado, Universidad de La Salle]. Universidad de La Salle.

Bedoya Jaramillo, H. (2019). *Acompañamiento psicológico a niños víctimas del conflicto armado e hijos de excombatientes en Colombia* [Trabajo de grado, Universidad Piloto de Colombia]. Universidad Piloto de Colombia.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *La guerra inscrita en el cuerpo*: *Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*. https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/guerra-inscrita-en-el-cuerpo_accesible.pdf

Cepeda Pérez, A. (2018). *Análisis de los factores que influyen en la recuperación psicosocial de las víctimas que acceden al Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del conflicto armado (PAPSIVI)* [Trabajo de grado de Maestría en Estudios y Gestión del Desarrollo, Universidad de La Salle]. Universidad de La Salle.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). *Hay futuro si hay verdad: Informe final* [volumen o capítulo]. [URL]

Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). *Ley 1448 de 2011: Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno*. Diario Oficial n. º. 48 096.

Congreso de la República de Colombia. (21 de enero de 2013). *Ley 1616 de 2013: Por medio de la cual se expide la Ley de Salud Mental*. Diario Oficial n. º 48 680.

Congreso de la República de Colombia (8 de enero de 2021). *Ley 2078 de 2021: Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011, prorrogando su vigencia*. Diario Oficial n. º 51 551.

Congreso de la República de Colombia (22 de agosto de 2024). *Ley 2421 de 2024: Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 para fortalecer la reparación integral*. Diario Oficial n. º 52 856.

Congreso de la República de Colombia. (16 de junio de 2025). *Ley 2460 de 2025: Por medio de la cual se modifica la Ley 1616 de 2013 en materia de salud mental*. Diario Oficial n. º 53 155.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (30 de mayo de 2012). *Documento CONPES 3726: Lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Departamento Nacional

de Planeación. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60403

Consejo Nacional de Política Económica y Social (11 de junio de 2021). *Documento CONPES 4031: Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf

Corte Constitucional de Colombia (22 de enero de 2004). *Sentencia T-025 de 2004* [Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional de Colombia (14 de abril de 2008). *Auto 092 de 2008* [Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional de Colombia (26 de enero de 2009). *Auto 004 de 2009* [Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09

Corte Constitucional de Colombia (14 de marzo de 2023). *Auto 310 de 2023* [Magistrada sustanciadora: Natalia Ángel Cabo]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2023/a310-23.htm

Defensoría del Pueblo (2011a). *Violencia contra las mujeres en el distrito de Buenaventura: Informe temático*. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Violencia_contra_las_mujeres_en_el_Distrito_de_Buenaventura.pdf

Defensoría del Pueblo (2011b). *Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto: Informe temático*. https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstreams/55a31233-4200-42f8-a89d-acc34a88e0b6/download

Defensoría del Pueblo (2023a). *Boletín primer semestre 2023 del Observatorio de Derechos Humanos*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1938306/Informe_Observatoriosemestre23-CRC.pdf

Defensoría del Pueblo (2023b). *Informe sobre la situación de derechos humanos que enfrentan las mujeres y personas OSIGD-LGBTI en el Magdalena Medio*. https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstreams/6abac9a3-efcf-42ac-bf56-545f80d739ed/download

Defensoría del Pueblo (2026). *Dinámicas de desplazamiento forzado, confinamiento y riesgo de desplazamiento y/o confinamiento: Boletín mensual, agosto de 2026*. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/4139952/boletinMovilidadHumanaAgosto2026.pdf

Delgado Reyes, A. C., González Carreño, V. y Carreño Bustamante, M. T. (2023). Atención en salud mental en víctimas del conflicto armado: una reflexión crítica entre lo escrito y lo realizado. *Psicoespacios, 17*(31). https://doi.org/10.25057/21452776.1573

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026, 12 de junio). *Pobreza monetaria en Colombia año 2025* [Comunicado de prensa]. DANE.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el Documento CONPES 3726 de 2012. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia)*. Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2026). *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)*. https://siipo.dnp.gov.co/

Departamento Nacional de Planeación y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2024). *Informe de Gobierno Auto 310 de 2023: Plan de acción para la superación del estado de cosas inconstitucional sobre desplazamiento forzado*. Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2025). *Informe de Gobierno: Seguimiento al plan de acción del Auto 310. Estado de cosas inconstitucional sobre atención a población víctima de desplazamiento forzado—Sentencia T-025 de 2004. Vigencia 2024*. Gobierno de Colombia.

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) (2016). *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

Infobae (2026, 25 de mayo). *La impunidad domina los casos de violencia sexual en el conflicto armado colombiano: más del 90 % sigue sin condena*. https://www.infobae.com/colombia/2026/05/25/la-impunidad-domina-los-casos-de-violencia-sexual-en-el-conflicto-armado-colombiano-mas-del-90-sigue-sin-condena/

Jurisdicción Especial para la Paz. (s. f.). *Caso 11: Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes basados en la orientación sexual*.

Matamoros Cárdenas, M. y Vargas Pachón, P. S. (2024). *Efecto de la intervención psicosocial del PAPSIVI en la búsqueda de atenciones de salud mental por parte de las víctimas del conflicto armado en Colombia* [Trabajo de grado de Maestría en Economía, Pontificia Universidad Javeriana]. Pontificia Universidad Javeriana.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (6 de agosto de 2022). *Decreto 1650 de 2022: Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)*. Diario Oficial No. 52.118.

Ministerio de Salud y Protección Social (s. f.-a). *Cubo PAPSIVI 2013-2025* [Conjunto de datos, actualizado el 18 de marzo de 2026]. Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO). https://www.sispro.gov.co/observatorios/onca/Paginas/cubos.aspx

Ministerio de Salud y Protección Social (s. f.-b). *Cubos SISPRO. Sistema Integral de Información de la Protección Social*. Gobierno de Colombia. https://www.sispro.gov.co/observatorios/onca/Paginas/cubos.aspx

Ministerio de Salud y Protección Social (2015). *Todo lo que debes saber sobre el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, PAPSIVI. Guía para servidores públicos*. Gobierno de Colombia.

Ministerio de Salud y Protección Social (2017). *Protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial a víctimas del conflicto armado*. Gobierno de Colombia.

Ministerio de Salud y Protección Social (2018a). *Boletín de salud mental: víctimas y agresores en salud mental en Colombia*. Gobierno de Colombia.

Ministerio de Salud y Protección Social (2018b). *Orientaciones para el trabajo con grupos de apoyo y ayuda mutua. Dirección de Promoción y Prevención*.

Ministerio de Salud y Protección Social (2018c). *Sala situacional de la población víctima del conflicto armado en Colombia. Oficina de Promoción Social*.

Ministerio de Salud y Protección Social (2020a). *Boletín Poblacional Conflicto Armado*.

Ministerio de Salud y Protección Social (2020b). *Evaluación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI Fase I (Resumen ejecutivo). Oficina Asesora de Planeación y Estudios Sectoriales; Oficina de Promoción Social*.

Ministerio de Salud y Protección Social (2020c). *Evaluación Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI): Informe final. Oficina Asesora de Planeación y Estudios Sectoriales; Oficina de Promoción Social*. Gobierno de Colombia.

Ministerio de Salud y Protección Social (2020d). *Lineamiento técnico del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) 2020–2021. Oficina de Promoción Social*.

Ministerio de Salud y Protección Social (2023a). *Boletín PAPSIVI 2023. Grupo de Gestión del Conocimiento y Análisis de la Información, Oficina de Promoción Social*.

Ministerio de Salud y Protección Social (2023b). *Informe Resolución 1739 de 2023*.

Ministerio de Salud y Protección Social (2023c). *Informe Resolución 1912 de 2023*.

Ministerio de Salud y Protección Social (2024a). *Boletín técnico: PAPSIVI – Seguimiento a la implementación (I semestre 2024)*. Grupo de Gestión del Conocimiento y Análisis de la Información.

Ministerio de Salud y Protección Social (2024b). *Boletín técnico: Seguimiento a la implementación del programa PAPSIVI (III trimestre 2024). Grupo de Gestión del Conocimiento y Análisis de la Información*.

Ministerio de Salud y Protección Social (2024c). *Informe Resolución 820 de 2024*

Ministerio de Salud y Protección Social (2025a). *Informe de seguimiento a la implementación del PAPSIVI en el marco de la Resolución 1161 de 2025*. Oficina de Promoción Social.

Ministerio de Salud y Protección Social (2025b). *Informe de seguimiento a la implementación del PAPSIVI en el marco de la Resolución 1162 de 2025*. Oficina de Promoción Social.

Ministerio de Salud y Protección Social (2026). *Informe de empalme 2022–2026*. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/informe-empalme-msps-2022-2026.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (4 de octubre de 2023). *Resolución 1621 de 2023: Por la cual se definen los criterios e instrucciones para la asignación de recursos y ejecución del*

Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI). Diario Oficial n. º 52 538.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (20 de octubre de 2023). *Resolución 1739 de 2023: Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la gestión administrativa del sector salud*. Diario Oficial n. º 52 554.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (27 de noviembre de 2023). *Resolución 1912 de 2023: Por la cual se realiza una asignación de recursos para la implementación territorial del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI)*. Diario Oficial n. º 52 592.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (22 de mayo de 2024). *Resolución 820 de 2024: Por la cual se establecen pautas administrativas para el flujo de recursos en el sector salud*. Diario Oficial n. º 52 764.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (5 de julio de 2024). *Resolución 1196 de 2024: Por la cual se adopta la Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria para la convivencia y la no repetición en los territorios PDET*. Diario Oficial n. º . 52 808.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (25 de junio de 2025). *Decreto 729 de 2025: Por el cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental 2025-2034*.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (9 de julio de 2025). *Resolución 1161 de 2025: Por la cual se actualizan las reglas para la destinación y giro de los recursos del sector salud*. Diario Oficial n. º 53 178.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (13 de julio de 2025). *Resolución 1162 de 2025: Por la cual se asignan recursos financieros para la continuidad y operación territorial del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI)*. Diario Oficial No. 53182.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (30 de julio de 2025). *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)*. Diario Oficial No. 53.199.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (24 de septiembre de 2025). *Resolución 1968 de 2025: Por la cual se dictan las disposiciones para la operación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) y se deroga la Resolución 1621 de 2023*. Diario Oficial No. 53.255.

Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia. (20 de diciembre de 2011). *Decreto 4800 de 2011: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 48.289.

Monroy-Sánchez, D. C. (2020). *Naturaleza del acceso a los servicios de salud mental de la población adulta víctima del conflicto armado en Colombia. Revista Salud Bosque, 10*(1). https://doi.org/10.18270/rsb.v10i1.3053

Perea Rodríguez, P. E. (2017). *Análisis de la atención psicosocial del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) en el municipio de Quibdó (2013–2016)* [Trabajo de grado de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad EAFIT]. Universidad EAFIT.

Potes Morales, L. Y. (2024). Coherencia y relevancia del programa de atención psicosocial, desde la perspectiva de operadores y víctimas, Santiago de Cali 2012–2015. *Revista Gerencia y Políticas de Salud, 23*.

Presidencia de la República de Colombia (9 de diciembre de 2011). *Decreto Ley 4633 de 2011: Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas*. Diario Oficial No. 48.278.

Presidencia de la República de Colombia (9 de diciembre de 2011). *Decreto Ley 4634 de 2011: Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano*. Diario Oficial No. 48.278.

Presidencia de la República de Colombia (9 de diciembre de 2011). *Decreto Ley 4635 de 2011: Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Diario Oficial No. 48.278.

Rosado Rodríguez, M. B. (2022). *Evaluación de la cobertura en la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), en población víctima del conflicto armado en el departamento del Meta, desde la perspectiva de los actores involucrados, para el año 2018–2021* [Trabajo de grado de Maestría en Salud Pública y Políticas Públicas, Universidad de los Andes]. Universidad de los Andes.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s. f.). *Registro Único de Víctimas (RUV)*. Gobierno de Colombia. https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2025a). Informe de gestión 2024. UARIV. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2025/01/InformeGestion-2024-UARIV-VF.pdf

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2025b). Informe de gestión. Periodo de gobierno (agosto 2022 – marzo 2025). UARIV. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2025/04/Informe_GestionUnidadVictimas-V2_compressed.pdf

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2025c). *Rendición de cuentas: Gestión 2024*. UARIV. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/InformeRendicioonCuentas-2024.pdf

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2026a). *Datos generales del RUV: Cifras con corte a 1 de abril de 2026* [Boletín]. Datos Paz. https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2026/04/Boletin-ABRIL.pdf

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2026b). *Informe de gestión 2025*. UARIV. https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2026/01/INFORME-DE-GESTION-2025-UARIV.pdf

Viera Campo, M. Á. y Zapata Higuita, M. D. (2025). *Percepción de las personas que sufrieron desplazamiento forzado sobre el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) en el municipio de Apartadó, Antioquia* [Trabajo de grado de Psicología, Universidad de Antioquia]. Universidad de Antioquia, Seccional Urabá.



7. **Garantías para el ejercicio** de la oposición política

Por Ana María Ospina
Equipo de la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales

En el Punto 2 del Acuerdo Final, "Participación política: apertura democrática para construir la paz", las partes reconocieron que la apertura democrática requería mayores garantías para el ejercicio de la oposición política. En este marco, el subpunto 2.1.2.1 estableció el compromiso por parte del Gobierno de definir, mediante un proceso participativo, los lineamientos de un estatuto de garantías para los partidos y movimientos políticos que se declararan en oposición, con el propósito de desarrollar los derechos reconocidos en el artículo 112 de la Constitución Política.

De manera complementaria, el subpunto 2.1.2 contempló la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), dirigido a fortalecer las garantías de seguridad para quienes ejercen la política, especialmente quienes se declaren en oposición. Este compromiso fue desarrollado también en el subpunto 3.4.7, que previó un nuevo modelo de garantías y protección para partidos y movimientos políticos, incluido el que surgiera del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal.

Mediante la Ley 1909 de 2018 se adoptó el Estatuto de la Oposición tras 27 años del reconocimiento del derecho a ejercer la oposición política, establecido en el artículo 112 de la Constitución Política de 1991. El estatuto establece derechos específicos para las organizaciones políticas declaradas en oposición en los tres niveles territoriales (nacional, departamental y municipal). El parágrafo del artículo 30 del Estatuto asigna a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo la obligación de presentar un informe semestral al Congreso de la República sobre su cumplimiento.

El balance elaborado por la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales es una síntesis del informe sobre el estatuto de la oposición correspondiente al segundo periodo legislativo de 2025-2026. El informe presenta un análisis histórico de la implementación del Estatuto, con un énfasis analítico sobre el periodo enero-junio de 2026.

El informe se divide en siete secciones. La primera y la segunda corresponden a la introducción y al resumen ejecutivo, que presenta los principales hallazgos del informe. La tercera sección presenta una caracterización de la oposición política en el país. La cuarta, quinta y sexta secciones analizan el estado de la implementación del Estatuto de Oposición, en atención a tres ejes temáticos: la garantía de los derechos reconocidos a las organizaciones políticas con personería jurídica declaradas en oposición; las medidas de seguridad para garantizar la vida y la participación política de sus integrantes y la participación de las mujeres en el ejercicio de la oposición política. La séptima y última sección presenta las recomendaciones derivadas del informe.

A propósito de los 10 años de la firma del Acuerdo de Paz y los 8 años de implementación del Estatuto de Oposición, este informe busca una comprensión profunda del ejercicio de los derechos de la oposición, las instituciones que los garantizan y las vivencias de quienes los detentan.

1. Estado de implementación y principales problemas identificados

1.1. Derechos de la oposición en el ámbito nacional y territorial

Tras 8 años de implementación del Estatuto de la Oposición se identifica una tendencia hacia la consolidación progresiva de los derechos contemplados en la norma en el ámbito nacional, que contrasta con garantías débiles o poco efectivas para los derechos de la oposición en los niveles departamental y municipal.

En el territorio nacional, la garantía de los derechos ha requerido en algunos casos la intervención judicial, pero también ha producido avances institucionales concretos y verificables. Por ejemplo, la financiación adicional —que corresponde al 5 % de los recursos destinados al funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica— se desembolsa con regularidad desde 2020, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 7 de la Resolución 3134 de 2018 del Consejo Nacional Electoral (CNE). También se ha consolidado una ruta interinstitucional entre el CNE y la Registraduría para adelantar las gestiones administrativas necesarias para calcularlos y distribuirlos. Por otro lado, el acceso adicional a medios de comunicación del Estado —que permite a las organizaciones declaradas en oposición acceder mensualmente a espacios en radio y televisión para difundir sus posiciones— fue regulado por las resoluciones 3134 de 2018 y 3941 de 2019 del CNE. Este derecho se materializó por primera vez en octubre de 2025 después de que la Sentencia SU-347 de 2023 ordenara adelantar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias y de que el CNE asignara los espacios correspondientes.

Un derecho con tendencia al cumplimiento que no requirió intervención judicial es el derecho de la oposición a intervenir durante la instalación del Congreso de la República. El Estatuto establece que los movimientos políticos declarados en oposición al gobierno nacional tienen 20 minutos para presentar observaciones y planteamientos alternativos inmediatamente después de la instalación del Congreso por el presidente de la República y que dicho espacio debe transmitirse en los mismos medios usados para la transmisión oficial. En este sentido, el derecho tiene dos elementos de verificación: el uso del espacio de 20 minutos por parte de la oposición inmediatamente después de la alocución del ejecutivo y la transmisión por el mismo medio de comunicación.

El cumplimiento de este derecho es de fácil verificación nacional dada la visibilidad de su ejercicio en medios de comunicación institucionales. Este derecho tiene una tendencia histórica al cumplimiento, evidente en la siguiente tabla.

Tabla 1. Acceso a 20 minutos de alocución tras instalación del Congreso por el presidente de la República

Año de instalación	Vocería de la oposición	Partido Político	Tiempo asignado	Transmisión	¿Se cumplió el derecho?
2020-2021	Aida Avella (Vocera de partidos de oposición)	Coalición de la lista de la Decencia y Partido Unión Patriótica	20 min	Canal Institucional y Señal Colombia	✓ Sí
2021-2022	Antonio Sanguino	Partido Verde y Coalición Dignidad	10min 30seg	Canal del Congreso y transmisión Youtube	✓ Sí
	María José Pizarro	Pacto Histórico	5 min		
	Pablo Catatumbo Torres	Partido Comunes	4 min 30s		
2022-2023	Julián Gallo	Pacto Histórico	No especificado, 5 horas después de intervención Presidencial.	Canal del Congreso y transmisión Youtube	⚠ Parcial
2023-2024	María Fernanda Cabal	Centro Democrático	29 min 39 seg	Canal del Congreso y transmisión Youtube	✓ Sí
	Érica Sánchez	Liga de Gobernantes Anticorrupción			
	Marelen Castillo	Liga de Gobernantes Anticorrupción			
	Daniel Carvallo	Verde Oxígeno (Expulsado)			
	David Luna	Cambio radical			
2024-2025	Miguel Uribe	Centro Democrático	10 min 56seg	Canal del Congreso y transmisión Youtube	✓ Sí
	David Luna	Cambio Radical	11 min 49 seg		
	Oscar Campo	Cambio Radical	4 min		
	Daniel Carvalho	Verde Oxígeno (Expulsado)	4 min 56 seg		
	Marelen Castillo	Liga de Gobernantes Anticorrupción	4 min y 10 seg		
	Miguel Polo Polo	Curul Afrodescendientes	4 min y 44 seg		
2025-2026	Paloma Valencia	Centro Democrático	14min	Canal del Congreso y transmisión Youtube	✓ Sí
	Marelen Castillo	Liga de Gobernantes Anticorrupción	4min		
	Lina Garrido	Cambio Radical	4min		
	Daniel Carvalho	Verde Oxígeno (Expulsado)	4min		

Fuente: Defensoría del Pueblo de Colombia (2026c).

Un derecho de gran importancia para los partidos declarados en oposición es la participación en las mesas directivas. El estatuto establece que, en todos los niveles territoriales, la oposición formal tiene derecho a participar en la mesa directiva de las corporaciones públicas de elección popular.

Adicionalmente, debe haber alternancia de género en el rol de la oposición en la mesa directiva. Es así como este derecho tiene dos elementos de verificación: la participación de la oposición en la mesa directiva y la alternancia de género.

Una mirada al ejercicio de este derecho desde la entrada en vigor del estatuto indica una tendencia al cumplimiento; la presencia de la oposición en la mesa directiva se cumplió en todos los periodos en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República. Sin embargo, este cumplimiento es parcial; el componente de alternancia de género del derecho presenta un cumplimiento inconsistente.

Tabla 2. Participación de la oposición en mesas directivas del Congreso (Senado y Cámara, 2019-2026)

Periodo	Corporación	Cargo ocupado por la oposición	Congresista	Partido	¿Cumple Art. 18? (presencia de oposición)
2019-2020	Senado	Segunda Vicepresidencia	Alexander López Maya	Polo Democrático (Oposición)	✓✓ Sí
	Cámara	Segunda Vicepresidencia	María José Pizarro Rodríguez	Coalición Decentes	✓✓ Sí
2020-2021	Senado	Segunda Vicepresidencia	Griselda Lobo	FARC (Oposición)	✓✓ Sí
	Cámara	Segunda Vicepresidencia	Germán Navas Talero	Polo Democrático (Oposición)	✓✓ Sí
2021-2022	Senado	Segunda Vicepresidencia	Iván Leonidas Name Vásquez	Alianza Verde (Oposición)	✓✓ Sí
	Cámara	Segunda Vicepresidencia	Luis Alberto Albán Urbano	Comunes (Oposición)	✓✓ Sí
2022-2023	Senado	Segunda Vicepresidencia	Honorio Henríquez	Centro Democrático (Oposición)	✓✓ Sí
	Cámara	Segunda Vicepresidencia	Érica Tatiana Sánchez Pinto	Liga de Gobernantes Anticorrupción (Oposición)	✓✓ Sí
2023-2024	Senado	Segunda Vicepresidencia	Didier Lobo Chinchilla	Cambio Radical (Oposición)	✓✓ Sí
	Cámara	Segunda Vicepresidencia	Juan Fernando Espinal Ramírez	Centro Democrático (Oposición)	✓✓ Sí
2024-2025	Senado	Segunda Vicepresidencia	Alirio Barrera Rodríguez	Centro Democrático (Oposición)	✓✓ Sí
	Cámara	Segunda Vicepresidencia	Lina María Garrido Martín	Cambio Radical (Oposición)	✓✓ Sí
2025-2026	Senado	Segunda Vicepresidencia	Ana María Castañeda Gómez	Cambio Radical (Oposición)	✓✓ Sí
	Cámara	Segunda Vicepresidencia	Daniel Carvalho Mejía	Verde Oxígeno (Oposición)	✓✓ Sí

Fuente: Defensoría del Pueblo de Colombia (2026c).

Tabla 3. Alternancia de género en el rol de la oposición en la mesa directiva del Senado de la República (2019-2026)

Periodo	Congresista	Partido	Género	¿Cumple alternancia de género (Art. 18)?
2019-2020	Alexander López Maya	Polo Democrático	Masculino	N/A (primer periodo registrado)
2020-2021	Griselda Lobo	FARC	Femenino	✓ Sí cumple
2021-2022	Iván Leonidas Name Vásquez	Alianza Verde	Masculino	✓ Sí cumple
2022-2023	Honorio Henríquez	Centro Democrático	Masculino	✗ No cumple (dos periodos seguidos sin una mujer)
2023-2024	Didier Lobo Chinchilla	Cambio Radical	Masculino	✗ No cumple (tres periodos seguidos sin mujer)
2024-2025	Alirio Barrera Rodríguez	Centro Democrático	Masculino	✗ No cumple (cuatro periodos seguidos sin una mujer)
2025-2026	Ana María Castañeda Gómez	Cambio Radical	Femenino	✓ Sí cumple

Fuente: Defensoría del Pueblo de Colombia (2026c).

Tabla 4. Alternancia de género en el rol de la oposición en la mesa directiva de la Cámara de Representantes (2019-2026)

Periodo	Congresista	Partido	Género	¿Cumple alternancia de género (Art. 18)?
2019-2020	María José Pizarro Rodríguez	Coalición Decentes	Femenino	N/A
2020-2021	Germán Navas Talero	Polo Democrático	Masculino	✓ Sí cumple
2021-2022	Luis Alberto Albán Urbano	Comunes	Masculino	✗ No cumple (dos periodos seguidos sin mujer)
2022-2023	Érica Tatiana Sánchez Pinto	Liga de Gobernantes Anticorrupción	Femenino	✓ Sí cumple
2023-2024	Juan Fernando Espinal Ramírez	Centro Democrático	Masculino	✓ Sí cumple
2024-2025	Lina María Garrido Martín	Cambio Radical	Femenino	✓ Sí cumple
2025-2026	Daniel Carvalho Mejía	Verde Oxígeno	Masculino	✓ Sí cumple

Fuente: Defensoría del Pueblo de Colombia (2026c).

En los niveles territoriales, en cambio, la tendencia es otra: los derechos se activan con dificultad, su ejercicio es escaso y difícilmente verificable. Por su parte, los mecanismos institucionales de registro y reporte son insuficientes o inexistentes. Esta asimetría en el ejercicio de los derechos de la oposición en los niveles territoriales no es atribuible exclusivamente a la actuación de las corpo-

raciones públicas territoriales. Responde, en buena medida, a una tensión en el diseño de la norma: el Estatuto fue construido a partir de la relación entre el ejecutivo y el legislativo del ámbito nacional y cuando los derechos se trasladan a las asambleas departamentales y los concejos municipales. Como está previsto en varios artículos se presentan barreras que limitan la activación de varios derechos. Por ejemplo, las declaratorias de oposición en los niveles territoriales son minoritarias, lo que limita quiénes pueden acceder a los derechos establecidos en el estatuto. Los partidos políticos con personería jurídica deben declarar de manera formal al CNE su posición frente al gobierno en todos los niveles territoriales, dentro del mes siguiente a las elecciones del ejecutivo. A partir de esa declaración, los partidos políticos pueden ejercer los derechos reconocidos por el Estatuto si se declaran en oposición o en independencia. En el ámbito territorial predominan las declaraciones de gobierno, lo que limita el universo de partidos y actores políticos que pueden activar los derechos contemplados en el estatuto.

En el universo de 7416 declaratorias políticas territoriales registradas entre 2020 y 2025, las declaratorias de gobierno predominan con el 53 % (3914 registros), seguidas de las de independencia con el 34 % (2515), mientras que la declaratoria de oposición representa apenas el 13 % (987 registros)[78]. Esta distribución tiene consecuencias directas sobre la activación de los derechos de la oposición. El ejercicio de los derechos requiere como condición la existencia de partidos políticos con personería jurídica declarados formalmente en oposición, dos condiciones que en muchos municipios y departamentos del país no se cumplen.

A estas limitaciones estructurales asociadas a las declaratorias se suma una baja apropiación y comprensión de algunos de los derechos de la oposición en el ámbito territorial. Evidencia de ello es la confusión de corporaciones públicas, entidades del Estado y partidos políticos frente a la especificidad y alcance de varios derechos. El caso más evidente es el de la confusión frente a los distintos derechos de acceso a medios contemplados en los artículos 14, 15 y 21 del Estatuto, que se activan ante hechos distintos y tienen titulares diferentes.

El artículo 14 opera tras la instalación de los cuerpos colegiados por el ejecutivo del nivel territorial correspondiente; el artículo 15 remite a un derecho que se puede ejercer tras alocuciones del ejecutivo del nivel territorial para controvertir su posición y el artículo 21 trata sobre el acceso equitativo de la oposición a las herramientas de comunicación de las propias corporaciones públicas. Al no distinguirlos, las corporaciones y entidades no siempre saben cuál derecho están aplicando ni cómo verificar su cumplimiento.

Adicionalmente, se identifica una confusión entre la curul de oposición, a la que tiene derecho quien obtiene el segundo número de votos en las elecciones al ejecutivo y la bancada de partidos declarados en oposición en el nivel territorial. Al responder las solicitudes de información de la Defensoría, varias de las 19 asambleas departamentales y de los 18 concejos municipales confundieron ambas figuras; los titulares de la curul que reportaron no siempre coincidían con lo verificado en fuentes primarias. Esta confusión refleja la baja apropiación del estatuto y tiene consecuencias concretas sobre la verificación del cumplimiento de los derechos.

Finalmente, en el ámbito nacional y en los niveles territoriales, la Defensoría advierte que la mate-

[78] Datos basados en la matriz de declaratorias políticas departamentales enviada por el Consejo Nacional Electoral a la Defensoría del Pueblo el 27 de agosto de 2025. La matriz fue complementada con datos de las resoluciones de cambios de declaratoria registrados entre agosto de 2025 y junio de 2026, publicadas en la página del CNE.

rialización del principio de equidad de género ha sido deficitaria a lo largo de estos años. Las mujeres son titulares minoritarias de los derechos de la oposición en todos los niveles, pese a que el estatuto dispone varias medidas orientadas a promover la paridad, y el principio de equidad de género es transversal a la implementación del estatuto. Por ejemplo, en el ámbito nacional, pese a la mayor visibilidad mediática y seguimiento político al cumplimiento del estatuto, se incumplió la alternancia de género en el rol de la oposición en las mesas directivas. Como se ve en las tablas 3 y 4, este elemento del derecho no se cumplió en el Senado de la República durante tres periodos legislativos consecutivos y en la Cámara de Representantes se incumplió este elemento del derecho en la legislatura de 2021-2022. En el nivel territorial, en el ejercicio del derecho de acceso a medios tras alocuciones de gobernadores, las respuestas documentaron 13 intervenciones de hombres frente a cuatro de mujeres.

1.2. Garantías de seguridad a la oposición

La tendencia histórica en materia de garantías de seguridad para la oposición arroja resultados mixtos. Si bien el desarrollo institucional requerido para cumplir con lo establecido en el estatuto no se ha materializado, ha habido garantías de seguridad a la oposición, aunque con falencias.

Por un lado, se presenta un incumplimiento sostenido y una operación limitada y desarticulada de los desarrollos institucionales esperados tras el Acuerdo Final.

El artículo 30 del Estatuto dispone que, en el marco del SISEP, el Gobierno nacional estructure programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Entre 2019 y 2025, ninguna administración, a pesar de algunos avances, dio cumplimiento integral a esta disposición. Este incumplimiento no es un hallazgo aislado: es expresión de una falla de mayor escala, la inoperancia del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) del que ese programa debería hacer parte.

El SISEP, creado mediante el Decreto Ley 895 de 2017, fue pensado como un mecanismo de articulación institucional y no como una entidad con capacidades propias. En la Sentencia SU-020 de 2022, la Corte Constitucional advirtió que se había desarrollado como un conjunto desarticulado de programas, algunos sin funcionamiento real. 8 años después, la Corte Constitucional identificó en el Auto 1417 de 2025 (Auto 1417 de 2025, 2025) un "bloqueo institucional" derivado de tres factores: el retraso en la creación de los componentes fundamentales del sistema, la falta de una operación integrada y la ausencia de articulación entre los instrumentos de seguimiento a las garantías de seguridad y los instrumentos de seguimiento presupuestal. Por ejemplo, la Instancia de Alto Nivel sesionó hasta noviembre de 2024 sin un reglamento interno formalizado y solo hasta octubre de 2025, los miembros de la Instancia de Alto Nivel aprobaron formalmente las directrices y lineamientos para el funcionamiento del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Institucional, que aún no se encuentra en funcionamiento.

Por otro lado, ante la limitada operación del SISEP y la falta de avance en la estructuración de un programa de protección diferenciado para la oposición, la protección efectiva de los actores políticos declarados en oposición se tramita principalmente mediante el régimen general de protección, a cargo de la UNP y cuando la protección se deriva del cargo, con participación de la Policía Nacional.

El artículo 3 del Decreto 1139 de 2021 representó un avance al incluir expresamente a los directivos y miembros de organizaciones políticas declaradas en oposición, entre las poblaciones que pueden acceder al Programa de Prevención y Protección cuando enfrentan un riesgo extraordinario o extremo. Sin embargo, esta incorporación no estableció una ruta específica para la oposición, por lo que su protección se tramita mediante el procedimiento general de la UNP.

En junio de 2025 se produjo otro avance en la implementación del SISEP con la expedición del Decreto 638, que reglamentó el Programa de Protección Integral para los integrantes del partido surgido del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal, los antiguos integrantes de esa organización que se reincorporaron a la vida civil y sus familias.

Estos avances, aunque importantes, son insuficientes de cara al compromiso asumido en el artículo 30 de estructurar programas con enfoque diferencial y de género para los partidos políticos que se declaren en oposición. Esta atención se complementa con otros mecanismos generales, como el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE), para candidatos durante los procesos electorales y el Sistema de Alertas Tempranas y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), en materia de prevención y respuesta territorial.

Ahora bien, los datos aportados por la UNP a la Defensoría evidencian la brecha que persiste entre la demanda de protección y la capacidad de respuesta institucional. Entre el primero de enero y el 13 de noviembre de 2025, la UNP recibió 328 solicitudes de protección individual de personas declaradas en oposición, de las cuales únicamente 59 (18 % del total) iniciaron la Ruta de Protección. La UNP señala que la falta de inicio de la ruta de protección puede deberse a que las solicitudes están incompletas, no son de su competencia o que no acreditan el nexo causal requerido. Sin embargo, la UNP no desagrega las razones para no activar la Ruta de Protección en el 82 % de los casos, lo que impide evaluar con precisión la naturaleza de esa brecha. A corte del 30 de septiembre de 2025, la UNP protegía activamente a 440 personas de la oposición: 80 mujeres (18,2 %) y 360 hombres (81,8 %). Las medidas contempladas van desde personas de protección y chalecos, hasta vehículos blindados[79].

Este escenario institucional coexiste con un contexto de percepción riesgo que se agravó durante el ciclo electoral 2025-2026. El atentado fatal contra el senador Miguel Uribe Turbay el 7 de junio de 2025 pone de presente la importancia de tramitar oportunamente las solicitudes de protección, evaluar integralmente el riesgo y ajustar con agilidad las medidas cuando cambien las condiciones de seguridad. Tres de las 19 asambleas departamentales y cuatro de los 18 concejos municipales que respondieron las solicitudes de información de esta Entidad reportaron casos de diputados o concejales de oposición con afectaciones de seguridad en el primer semestre de 2026.

La percepción de la oposición sobre inseguridad sistemática y demoras institucionales en materia de protección es sintomática de la experiencia general de violencia política durante el reciente ciclo electoral. Según la Misión de Observación Electoral (MOE), entre el 8 de marzo de 2025 y el 8 de marzo de 2026 se registraron 435 agresiones contra liderazgos políticos, sociales y comunales. De los 435 casos, 80 agresiones (18,4 %) fueron contra mujeres lideresas y 52 afectaron exclusivamente a lideresas políticas (MOE, 2026, pp. 3-12).

[79] La UNP no aportó datos sobre solicitudes de protección, activación de la ruta o total de personas de la oposición protegidas durante lo que va del 2026.

Este escenario de riesgo se enmarca en un contexto de violencia digital y deterioro del debate público en la contienda electoral. Un monitoreo realizado por la Defensoría Delegada para la Protección de Ambientes Digitales a comentarios hostiles contra actores de la oposición en la plataforma X entre febrero y mayo de 2026, muestra que la intensidad de las agresiones contra el conjunto de actores de la oposición aumentó en la semana del 11 al 17 de mayo de 2026, en el contexto electoral y de eventos de alta exposición mediática. Esta violencia política digital se ejerció de manera desproporcionada contra mujeres; pese a constituir el 19,7 % de los actores políticos monitoreados, concentraron el 38,3 % de los registros hostiles (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2026d). De otro lado, el seguimiento al Compromiso por un Proceso Electoral Libre y en Paz impulsado por la Defensoría del Pueblo documentó un deterioro progresivo del debate público. El segundo informe de seguimiento registró un nivel general de cumplimiento de los principios del compromiso del 58,3 %, con respecto a 318 pronunciamientos evaluados de 13 candidaturas (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2026a, p. 6). El tercer informe registró el nivel más bajo de todo el histórico de la medición: 23,3 %, de incumplimiento crítico en 45 pronunciamientos evaluados en las dos candidaturas que avanzaron a la segunda vuelta (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2026b, p. 5).

Las fallas en las garantías de seguridad para la oposición no son coyunturales a un gobierno sino estructurales: el bloqueo institucional del SISEP, la ausencia de un programa de protección diferenciado para la oposición, a lo que se suma el deterioro de las condiciones de seguridad y del debate público en el ciclo electoral 2025-2026. Estos elementos configuran un escenario de riesgo sostenido para quienes ejercen la oposición política en Colombia.

2. Análisis con enfoque de género

La subrepresentación de las mujeres en espacios de decisión política es una de las grandes deudas democráticas del Estado colombiano y se agudiza en el ejercicio de la oposición: si los partidos declarados en oposición son minoritarios en el ámbito territorial, las mujeres que ejercen los derechos del Estatuto son aún menos. Este análisis se basa en insumos de la Defensoría Delegada para las Mujeres y Asuntos de Género y de la Defensoría Delegada para la Protección de Ambientes Digitales y en tres entrevistas semiestructuradas realizadas a dos representantes a la Cámara de partidos declarados en oposición e independencia (Luz Ayda Pastrana Loaiza, Huila-Cambio Radical, y Gloria Liliana Rodríguez Valencia, Cundinamarca-Alianza Verde) y a la alcaldesa Andrea[80].

Las entrevistas documentan que la violencia contra las mujeres en política —definida por la Ley 2453 de 2025 como toda conducta que busque menoscabar el ejercicio de sus derechos políticos— se presenta al interior de los propios partidos y en la esfera digital. Ambas representantes describen episodios de violencia verbal y simbólica en sus partidos sin respuesta institucional efectiva y ambas atribuyen a esa violencia su renuncia, respectivamente, a la candidatura y a la militancia partidista. Esta violencia se combina con una violencia digital desproporcionada con un contenido cualitativamente distinto al que enfrentan los hombres: hipersexualización, degradación estética y

[80] A petición de la alcaldesa, se mantienen los nombres anonimizados, *Andrea* y *Berlín*.

cuestionamiento de la maternidad. El informe de ONU Mujeres *3000 Voces por la Democracia* confirma el patrón a mayor escala: cerca de tres de cada cuatro candidatas reportaron alguna forma de agresión en 2023, y el 46,1 % de las afectadas indicó que no volvería a presentarse (ONU Mujeres, 2025, p. 36) . Esto es consistente con los resultados de las últimas elecciones. En el ámbito nacional, las mujeres representaron el 40,9 % de las candidaturas al Congreso 2026-2030, pero solo el 30,4 % de los escaños elegidos; el número absoluto de mujeres elegidas (85) es idéntico al de 2022 (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2026e).

En el ámbito territorial, el ejercicio de los derechos de la oposición por parte de las mujeres también es limitado. El componente de alternancia de género en la participación de la oposición en las mesas directivas de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales es limitado. En ambos niveles territoriales se presenta el fenómeno de pocas declaratorias de oposición y pocas mujeres en las corporaciones públicas, lo que limita la activación del derecho para las mujeres.

Tabla 5. Presencia de la oposición en mesas directivas de Concejos Municipales y alternancia de género en el rol.

M — Masculino	F — Femenino	SO — Sin oposición	SD – Sin datos

Municipio	2022	2023	2024	2025	2026	Estado de alternancia
Medellín	M	SO	SO	M	M	Incumple — M→M→M (sin alternancia)
Ibagué	M	SO	M	M	M	Incumple — M→M→M→M (sin alternancia)
Quibdó	M	M	SO	SO	SO	Incumple — M→M (sin alternancia)
Florencia	M	M	M	M	M	Incumple — M→M→M→M→M (sin alternancia)
Cali	SO	SO	SO	F	F	Incumple — F→F (sin alternancia)
Barranquilla	M	M	M	M	M	Incumple — M→M→M→M→M (sin alternancia)
Manizales	M	M	F	SO	SO	Alterna parcialmente — M→M→F
Neiva	SD	SD	M	F	M	Cumple — alterna en todos los períodos (M→F→M)
Valledupar	SO	SO	M	M	M	Incumple — M→M→M (sin alternancia)
Bogotá D.C.	M	F	SO	SO	F	Alterna parcialmente — M→F→F (interrupción 2024-2025; alterna en 2022-2023, luego se mantiene en 2026)
Bucaramanga	M	M	M	M	F	Alterna parcialmente — M→M→M→M→F
Providencia y Santa Catalina	SO	F	F	M	F	Alterna parcialmente — F→F→M→F
Pasto	SD	SD	SD	M	M	Incumple — M→M (sin alternancia)
Yopal	M	F	M	M	M	Alterna parcialmente — M→F→M→M→M
Puerto Carreño	SO	SO	SO	SO	SO	N/A — sin oposición formal en ningún periodo
Pereira	SO	SO	SO	SO	SO	N/A — sin oposición formal en ningún periodo
Mitú	SO	SO	SO	SO	SO	N/A — sin oposición formal en ningún periodo

Municipio	2022	2023	2024	2025	2026	Estado de alternancia
Sincelejo	SO	SO	SO	SO	SO	N/A — sin oposición formal en ningún periodo

Fuente: Defensoría del Pueblo de Colombia (2026c).

La participación de partidos de oposición en la mesa directiva de concejos municipales se cumplió por lo menos en 3 años en 11 de los 18 concejos municipales que respondieron la solicitud de información de la Defensoría de Pueblo. Hay 12 municipios donde se cumple todos los años el componente de presencia de la oposición en la mesa directiva, menos los años cuando no hubo oposición declarada. De esos 12, solo seis muestran presencia de mujeres en las mesas directivas (Cali), alternancia parcial (Manizales, Bogotá) o alternancia completa (Neiva, Bucaramanga, Providencia y Santa Catalina, y Yopal). Así, se evidencia cómo las medidas de inclusión de género previstas en el estatuto tienen un cumplimiento parcial, en parte por las pocas declaratorias de oposición en el ámbito municipal, pero en mayor medida por el acceso limitado de las mujeres al ejercicio de sus derechos políticos. Las mujeres que ejercen su derecho político a ser elegidas a cargos de elección popular experimentan diferentes tipos de violencia de género. Esta violencia no está dirigida exclusivamente a la oposición. Con ocasión del análisis del cumplimiento del estatuto de la oposición, a continuación se presenta un estudio de caso que ilustra en detalle cómo las violencias contra las mujeres en política operan en conjunto, para desincentivar su participación política y crear barreras reales para el ejercicio de sus derechos políticos.

2.1. Estudio de caso: Andrea, de la curul de oposición a la pérdida de investidura

Andrea, alcaldesa del municipio de Berlín,[81] aceptó en 2019 la curul de oposición otorgada por el Art. 25 del Estatuto tras obtener el segundo número de votos en la elección a la alcaldía. Esto ocurrió en medio de un embarazo de alto riesgo que sus opositores políticos usaron en su contra durante su aspiración a la alcaldía en 2019. Sus opositores hicieron campañas en redes sociales en las que se enfatizaba su irresponsabilidad al hacer campaña "caminando por todo lado embarazada". También elaboraron un comunicado público que fue difundido en redes, para indicar que, una vez diera a luz, quien asumiría el cargo sería el esposo; Andrea debía separarse del cargo para la licencia de maternidad.

Por recomendación médica y psicológica, Andrea decidió no posesionarse al Concejo Municipal. La nota clínica de su psicóloga del 15 de noviembre de 2019 describe la situación: "Mujer en estado de embarazo no planeado e inesperado inmerso dentro de una dinámica de alto grado de estrés laboral que representaba un proyecto de vida donde debió afrontar paradigmas sociales, modelos de rol de mujer, conflictos y ahora una pérdida de todo ello (con la perdida de elecciones)"[82] Con siete meses

[81] A petición de la alcaldesa, se mantienen los nombres anonimizados, *Andrea* y *Berlín*.

[82] Las notas clínicas de la psicóloga de Andrea hacen parte del expediente de la tutela interpuesta por la alcaldesa en contra de la decisión del

de embarazo, Andrea rechazó la curul de oposición durante la sesión de instalación del Concejo municipal de Berlín, el 2 de enero de 2020.

En 2023 fue elegida alcaldesa, año en que se presentó una demanda por pérdida de investidura por no posesionarse al Concejo Municipal en 2020. En 2024, el Consejo de Estado decretó su pérdida de investidura por no haberse posesionado en 2020, sin reconocer su condición médica como causal de fuerza mayor, ni aplicar el enfoque de género en la valoración de las pruebas en su caso. La Sentencia SU-066 de 2026 de la Corte Constitucional amparó sus derechos y ordenó una nueva decisión con enfoque de género.

El caso de Andrea ilustra, con base en el expediente judicial y la entrevista realizada, tres tipos de violencia que se refuerzan mutuamente: simbólica y digital (el uso de su embarazo y maternidad para deslegitimar su candidatura, en campañas en redes sociales), psicológica (el efecto acumulativo de los ataques y de la demanda de pérdida de investidura), e institucional (una interpretación judicial que, al aplicar la Ley 617 de 2000, Artículo 48, numeral 3, sin enfoque de género, produjo discriminación).

Estos tipos de violencia no operan de manera aislada, sino que se refuerzan entre sí y producen un efecto inhibidor sobre la participación política de las mujeres, que antecede y excede el marco del Estatuto. Las medidas de paridad vigentes (Leyes 581 de 2000, 1475 de 2011 y 2424 de 2024) no han revertido esta tendencia y se evidencia un patrón en el que los partidos cumplen formalmente la obligación de incluir mujeres en las listas, sin avanzar en la garantía de condiciones reales de elegibilidad o acompañamiento durante la campaña.

Consejo de Estado que determina su pérdida de investidura. La Defensoría del Pueblo tuvo acceso al expediente en el marco de la elaboración de una intervención de oficio ante la Corte Constitucional.

3. Conclusiones

Derechos de la oposición: al analizar los patrones históricos y la situación actual de los derechos de la oposición, se observa una tendencia histórica al cumplimiento e institucionalización en el ámbito nacional, que no se replica en los niveles territoriales de asambleas departamentales y concejos municipales. Los avances son significativos en el ámbito nacional, pero en el territorial se observa un ejercicio limitado de los derechos de la oposición política. Otro hallazgo transversal a nivel territorial es el escaso ejercicio de los derechos de la oposición por parte de las mujeres. Si bien este fenómeno es más evidente en asambleas departamentales y concejos municipales, las provisiones de paridad de género también se incumplen ocasionalmente en el ámbito nacional. Esto plantea la necesidad de mejorar la apropiación del estatuto por parte de los actores políticos locales y el funcionariado de las corporaciones públicas.

Garantías de seguridad: el análisis de las garantías de seguridad a la oposición revela dos situaciones que se refuerzan mutuamente. La primera es estructural: el SISEP no opera como sistema. Su diseño como mecanismo de articulación trasladó la responsabilidad de la protección a entidades preexistentes, pero sin mandatos diferenciados. 8 años después de su creación, la protección efectiva de la oposición se tramita en el marco del sistema general de protección de la UNP, sin un programa diferenciado para la oposición y con una brecha documentada entre la demanda y la capacidad institucional.

La segunda es una situación de contexto: el ciclo electoral 2025-2026 agravó las condiciones de riesgo para la oposición en un momento de fragilidad institucional. La violencia digital ilustra el efecto de la coyuntura electoral: el monitoreo de la Defensoría en la plataforma X identificó un pico de comentarios hostiles a la oposición en la semana del 11 al 17 de mayo de 2026 y el seguimiento al Compromiso por un Proceso Electoral Libre y en Paz documentó un deterioro progresivo del debate público durante las campañas políticas.

Mujeres en el ejercicio de la oposición política: las barreras que enfrentan las mujeres no operan de manera aislada, sino que se refuerzan mutuamente. En este caso, la violencia digital busca deslegitimar el liderazgo político de las mujeres mediante la hipersexualización o la degradación estética, opera conjuntamente con la tolerancia de los partidos frente a las violencias contra las mujeres y con la aplicación aparentemente neutral de una norma que produce discriminación precisamente por prescindir del enfoque de género. Estas son tres dimensiones de un mismo fenómeno: la resistencia estructural a la plena participación de las mujeres en la política. Estas violencias se vuelven una carga psicológica para las mujeres y devienen en un factor estructural inhibidor para su participación política.

Estos hallazgos tienen implicaciones que van más allá del Estatuto de la Oposición. La subrepresentación de las mujeres en cargos de elección popular no se explica por falta de interés o capacidad: es el resultado predecible de un ambiente político hostil hacia las mujeres. El Estatuto de la Oposición contiene mandatos de paridad y equidad de género cuyo cumplimiento, como muestra este informe, es mínimo a 8 años de su entrada en vigor. Sin embargo, esos mandatos no se cumplirán aún con reformas formales, si no se transforman también las condiciones culturales e institucionales en que operan las normas.

4. Recomendaciones

Las recomendaciones se organizan en dos grupos: generales, que apuntan a problemas transversales a los tres pilares del análisis (derechos, seguridad y participación de las mujeres) y específicas por entidad, en función de sus competencias legales.

4.1. Recomendaciones generales

1) Avanzar hacia una revisión normativa que atienda las asimetrías de diseño del Estatuto entre el ámbito nacional y los niveles territoriales, con participación de partidos políticos, corporaciones públicas territoriales y organismos de control.

2) Integrar los enfoques de género y diferencial de manera transversal en los mecanismos de verificación, seguimiento y reporte de todos los derechos contemplados en el Estatuto, para hacer visibles las brechas en su ejercicio.

3) Avanzar con un cronograma definido en la implementación del SISEP, mediante un plan de acción con responsabilidades institucionales y plazos verificables, en atención al bloqueo institucional identificado por la Corte Constitucional.

4.2. Recomendaciones específicas

Al Consejo Nacional Electoral (CNE): fortalecer la apropiación del Estatuto en todos los niveles territoriales mediante una estrategia de pedagogía institucional, que distinga titulares de los derechos, condiciones de activación y responsabilidades de cada entidad.

verificar el cumplimiento de la paridad de género en los espacios de medios asignados a la oposición y reglamentar las condiciones de ejercicio del derecho a la alocución en los niveles territoriales.

verificar el cumplimiento de las obligaciones de los partidos en materia de prevención y sanción de la violencia contra las mujeres en política (Art. 16, Ley 2453 de 2025).

Al Ministerio del Interior: desarrollar el programa de protección y seguridad diferenciado para directivos y miembros de organizaciones declaradas en oposición, con la gestión administrativa y presupuestal necesaria.

A la Unidad Nacional de Protección (UNP): garantizar la atención oportuna a las solicitudes de protección de directivos y miembros de organizaciones declaradas en oposición, y reportar periódicamente a los organismos de control sobre los tiempos de respuesta.

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público: consolidar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para garantizar el derecho al acceso adicional a medios de comunicación del Estado, en atención a la Sentencia SU-347 de 2023.

Al Congreso de la República: avanzar en la revisión normativa de las disposiciones del Estatuto que presentan asimetrías de diseño en los niveles territoriales: la regulación de la curul de oposición cuando su titular no pertenece a un partido con personería jurídica ni declaratoria de oposición, los mecanismos de financiación adicional, y las condiciones de ejercicio del derecho a la alocución en asambleas y concejos.

A las asambleas departamentales y a los concejos municipales: desarrollar mecanismos internos de seguimiento y registro del ejercicio de los derechos de la oposición, con estándares mínimos de registro desagregado por identidad de género, pertenencia étnica, edad, orientación sexual y partido político.

implementar mecanismos de socialización del Estatuto hacia las bancadas y representantes que integran cada corporación.

A los Partidos políticos con personería jurídica: adoptar medidas de prevención y atención de la violencia de género al interior de los partidos, incluidas rutas internas y protocolos de sanción efectivos, e implementar las obligaciones del artículo 16 de la Ley 2453 de 2025.

Referencias

Auto 1417 de 2025. (2025, 9 de septiembre). Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022 (Jorge Enrique Ibáñez Najar, Miguel Polo Rosero y Héctor Alfonso Carvajal Londoño [quien preside], magistrados). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2025/a1417-25.htm

Decreto 638 de 2025. Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 1 de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en lo relacionado con la reglamentación del Programa de Protección Integral de que trata el artículo 12 del Decreto Ley 895 de 2017. (2025, 10 de junio). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 53 146.

Decreto 1139 de 2021. Por el cual se modifican algunos artículos del Libro 2, Parte 4, Título 1, Capítulos 2, 3, 4 y 5 y un artículo del Título 3, Capítulo 7 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. (2021, 23 de septiembre). Presidencia de la República.

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.

Defensoría del Pueblo (2026a, 13 de mayo). *Compromiso por un proceso electoral libre y en paz en Colombia: segundo informe de seguimiento*.

Defensoría del Pueblo (2026b, 14 de junio). *Compromiso por un proceso electoral libre y en paz en Colombia: tercer informe de seguimiento*.

Defensoría del Pueblo (2026c). *Informe al Congreso de la República sobre el Estatuto de la Oposición*.

Fallo de pérdida de investidura. Radicación n. ° 68001-23-33-000-2023-00739-02. (2024, 11 de julio). Consejo de Estado, Sección Primera. https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/68001233300020230073902/6061D1345845C2E0B6ACFE0717F4BA5F56F98FBEE9E5FA3917980A42FB233BD2/2

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo [FARC-EP]. (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Ley 581 de 2000. Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. (2000, 31 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 44 026.

Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del

gasto público nacional (2000, 6 de octubre). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 44 188.

Ley 1909 de 2018. Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. (2018, 9 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 50 649.

Ley 2424 de 2024. Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. (2024, 6 de septiembre). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 52 871.

Ley 2453 de 2025. Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política y hacer efectivo su derecho a la participación en todos los niveles. (2025, 2 de abril). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 53 077.

Ley Estatutaria 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. (2011, 14 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 481 30.

Misión de Observación Electoral [MOE]. (2026, 16 de abril). *Informe de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales (8 de marzo de 2025 – 8 de marzo de 2026)*. Observatorio Político Electoral de la Democracia.

ONU Mujeres (2025). *3000 voces por la democracia: experiencias de candidatas en Colombia para erradicar la violencia contra las mujeres en política*.

Resolución 3134 de 2018. Por medio de la cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley Estatutaria 1909 del 9 de julio de 2018, que consagra el Estatuto de la Oposición, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición, y de las organizaciones políticas independientes. (2018, 14 de diciembre). Consejo Nacional Electoral.

Resolución 3941 de 2019. Por medio de la cual se modifica la Resolución n. ° 3134 del 14 de diciembre de 2018. (2019, 13 de agosto). Consejo Nacional Electoral.

Sentencia SU-020/22. Expedientes acumulados T-7.987.084, T-7.987.142, T-8.009.306 y T-8.143.584 AC. (2022, 27 de enero). Corte Constitucional, Sala Plena (Cristina Pardo Schlesinger, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU020-22.htm

Sentencia SU-066/26. Expediente T-11.371.944. (2026, 26 de marzo). Corte Constitucional, Sala Plena (Vladimir Fernández Andrade, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2026/SU066-26.htm

Sentencia SU-347/23. Expediente T-9.276.067. (2023, 7 de septiembre). Corte Constitucional, Sala Plena (Cristina Pardo Schlesinger, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/SU347-23.htm

8. **Garantías para la movilización** y la protesta social

Por Jorge Iván Palomino Castro
Defensor Delegado para el Buen Futuro de las Juventudes y la Protección del Derecho al Deporte

Leslie Paz Jaramillo
Equipo de la Defensoría Delegada para el Buen Futuro de las Juventudes y la Protección del Derecho al Deporte

Este documento analiza el estado de implementación del compromiso del punto 2.2.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, sobre garantías para la movilización y la protesta pacífica, como eje de la apertura democrática y el fortalecimiento de la participación ciudadana. Este compromiso opera, además, como garantía de no repetición en el marco del Acuerdo, al exigir que el Estado garantice el ejercicio del derecho a la movilización y tramite democráticamente los conflictos sociales mediante el diálogo. Desde esta lectura, la impunidad frente a las violaciones de DD. HH. documentadas en contextos de protesta no constituye únicamente un desafío de implementación, sino una afectación directa a un componente estructural del Acuerdo de Paz.

Esta lectura coincide con las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV, 2022), que incluyó entre sus hallazgos el tratamiento represivo de la protesta social como uno de los factores de peso en la historia del conflicto armado y formuló recomendaciones específicas sobre garantías para el ejercicio de este derecho, reducción a cero de las violaciones de derechos humanos en el marco de estas y eliminación del uso del sistema penal como mecanismo de represión de la movilización (recomendaciones HyR21, 21.1 y 21.2). El IV Informe del Comité de Seguimiento y Monitoreo a las recomendaciones de la CEV (Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CSM], 2025) concluyó que la implementación normativa de estas recomendaciones se encuentra estancada, aunque reconoció avances en materia de transformación policial y pedagogía institucional.

El compromiso del punto 2.2.2 se enmarca en el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia, que reconoce la movilización y la protesta pacífica como formas legítimas de acción política, en tanto expresiones de los derechos a la reunión, la libre circulación, la libre expresión, la libertad de conciencia y la oposición. Establece la obligación del Estado de adoptar medidas normativas e institucionales para permitir su ejercicio y tramitar democráticamente los conflictos sociales que les dan origen, donde se privilegia el diálogo, la civilidad y la construcción de acuerdos. El propio compromiso reconoce que, junto con la movilización y la protesta pacífica, se deberán garantizar los derechos de los y las manifestantes "y de los demás ciudadanos y ciudadanas" (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, punto 2.2.2) lo que inscribe en el texto del Acuerdo una tensión inherente al ejercicio de este derecho: la protesta, por su naturaleza, genera perturbaciones que afectan a terceros y el Estado debe gestionarlas.

El presente informe se concentra en la garantía del derecho a la protesta de quienes se movilizan, dado que es esta dimensión la que presenta los mayores rezagos de implementación y la que motivó el llamamiento de la Corte Constitucional al Congreso para expedir una ley estatutaria (Sentencia C-223 de 2017, plazo vencido sin cumplimiento). De hecho, el Acuerdo de Paz la priorizó como condición para la apertura democrática y la no repetición, a la vez que la reconoce como expresión clave de la participación democrática, en tanto contribuye a transformar la cultura política y a fortalecer un sistema más incluyente.

Para ello define ocho temas que articulan las garantías que el Estado se comprometió a desarrollar: (i) garantías plenas para la movilización, (ii) protección de los derechos de manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas, (iii) garantías para la libertad de información durante la movilización y la protesta, (iv) revisión y, de ser necesaria, modificación del marco normativo aplicable, (v) respeto de los derechos humanos en el tratamiento de la protesta, incluyendo los disturbios, (vi)

fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control a la acción de las autoridades, (vii) establecimiento de mecanismos de diálogo e interlocución como respuesta estatal a la movilización y (viii) acompañamiento del Ministerio Público como garante del respeto de las libertades democráticas.

El análisis de la implementación del compromiso se hace desde un enfoque de derechos humanos, identifica brechas entre lo pactado y su materialización, se complementa con los enfoques étnico y de género y formula recomendaciones para el Gobierno nacional.

1. Estado de implementación y principales problemas identificados

El periodo posterior a la firma del Acuerdo Final de Paz (2016) coincidió con un incremento progresivo de la movilización social en Colombia, impulsado por demandas históricas insatisfechas y el incumplimiento de compromisos pactados (CINEP, 2019), que se intensificó drásticamente a partir de 2019. El Comité de Expertos Ad hoc (2026) documentó 174 asesinatos en el marco de protestas entre noviembre de 2019 y 2021, cifra que duplica los 84 registrados en los 25 años anteriores (1995–2019) (pp. 166, 236). Entre 2019 y 2021, Colombia vivió el ciclo de movilizaciones más significativo de su historia reciente (CEV, 2022, p. 567), cuyos principales hitos fueron: el Paro Nacional de noviembre de 2019, convocado por el Comité Nacional del Paro en oposición a reformas del Gobierno Duque y al asesinato de líderes sociales (CNMH, 2024); los hechos del 9 y 10 de septiembre de 2020 en Bogotá, que dejaron 14 personas fallecidas tras el asesinato del abogado Javier Ordóñez (PARES, 2020) y el Paro Nacional iniciado el 28 de abril de 2021, durante el cual Indepaz (2021) documentó, al 15 de junio, 70 personas asesinadas (46 por Fuerza Pública), 25 casos de violencia sexual, 73 lesiones oculares, 1445 detenciones arbitrarias y 539 desapariciones forzadas.

La CIDH, tras su visita de trabajo en junio de 2021, formuló 41 recomendaciones al Estado (CIDH, 2021). En su Primer Informe de Seguimiento (enero de 2023) evaluó 28 recomendaciones: 11 pendientes, 14 cumplimiento parcial, tres parcial sustantivo, ninguna plenamente cumplida (CIDH, 2023a). El 9 de junio de 2023 se formalizó el Mecanismo Conjunto de Seguimiento para 33 recomendaciones priorizadas (CIDH, 2023b). El Segundo Informe de Seguimiento (2025) identifica desafíos persistentes en investigación, reparación, enfoques diferenciales y esclarecimiento (CIDH, 2025).

Las movilizaciones no se redujeron en los años posteriores al estallido social. El Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo (2024) registró 2046 manifestaciones en 2023 en 446 municipios de 31 departamentos, un incremento del 43 % respecto a 2022. Predominaron bloqueos de vías (38 %), plantones (33 %) y marchas (11 %). Este contexto resulta relevante en la medida en que los propios ciclos de movilización hicieron visibles las carencias del marco institucional para garantizar el derecho a la protesta y la interlocución democrática.

Para el análisis se propone agrupar el compromiso asumido en el marco del Acuerdo Final de Paz en cuatro grandes temas: primero, garantías para el diálogo como respuesta estatal a la movilización y la protesta, segundo, garantías para la aplicación y respeto de los DD. HH., tercero, garantías necesarias para el ejercicio de la libertad de información durante la movilización y la protesta y

cuarto, revisión y modificación de las normas aplicables a la movilización y la protesta social. Esta agrupación responde a afinidades sustantivas entre los temas: cuando dos ejes comparten un núcleo problemático y se potencian mutuamente, su tratamiento conjunto permite un análisis más integral que su abordaje separado.

1.1. Garantías para el diálogo como respuesta estatal a la movilización y la protesta y el límite del uso de la fuerza

El marco normativo que regula la respuesta estatal a la movilización social se ha construido de manera progresiva, pero reactiva, impulsado menos por la implementación deliberada del compromiso 2.2.2 y más por los ciclos de movilización que ha atravesado el país en los últimos diez años. La Sentencia STC7641-2020 de la Corte Suprema de Justicia (2020) tuteló los derechos a la protesta pacífica, la vida, la integridad personal y las libertades de expresión y reunión de 49 ciudadanos, y ordenó al Gobierno convocar una mesa de trabajo para reestructurar las directrices sobre uso de la fuerza en manifestaciones, tras el ciclo de movilización social iniciado en noviembre de 2019.

Entre los antecedentes de esta decisión se encuentran la muerte de Dilan Cruz en 2019 y los hechos del 9 y 10 de septiembre de 2020 en Bogotá y Soacha. La Relatoría independiente liderada por el exdefensor del Pueblo Carlos Alfonso Negret documentó 14 muertes —11 por uso ilícito de armas de fuego por la Policía— y concluyó que los hechos configuraron una masacre policial (Negret et al., 2021). Este mecanismo independiente anticipó la creación del Comité de Expertos *Ad hoc* del Decreto 1190 de 2025. En cumplimiento de la orden judicial mencionada anteriormente, se expidió el Decreto 003 de 2021 que estableció, entre otras cosas, una arquitectura institucional con cuatro escenarios de coordinación para la atención de las manifestaciones públicas: el Puesto de Mando Unificado (PMU), las mesas de coordinación departamentales y municipales, las comisiones de verificación de la sociedad civil y la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas. Estas instancias operan desde los principios de necesidad, proporcionalidad, no estigmatización y enfoque diferencial, y tienen como finalidad llevar a cabo procesos de diálogo y toma de decisiones que permitan garantizar los derechos de quienes participan en la manifestación y de quienes no participan en ella (Decreto 003 de 2021, arts. 7 y 8).

La eficacia de este instrumento quedó severamente cuestionada apenas cuatro meses después de su expedición, cuando el Paro Nacional iniciado el 28 de abril de 2021 evidenció que la actuación operativa de la Fuerza Pública no fue coherente con los principios consagrados en la norma. La OACNUDH (2021), tras realizar 623 entrevistas y el análisis de 83 videos, verificó 46 de las 63 muertes alegadas, 28 atribuidas a la Fuerza Pública, además de 16 casos verificados de violencia sexual por miembros de la Policía Nacional (OACNUDH, 2021, en Amnistía Internacional, 2022).

Además, la Defensoría del Pueblo registró 1060 quejas, 591 denuncias y 820 violaciones de DD. HH. (Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, 2026), mientras que Indepaz (2021) documentó 70 personas asesinadas, 1445 detenciones arbitrarias y 539 desapariciones forzadas. El Comité de Expertos *Ad Hoc* (2026) concluyó que no constituyen hechos aislados, sino que "configuran un dispositivo estructural, no coyuntural, con la intencionalidad no solo de reprimir sino de disuadir a toda la sociedad de ejercer el derecho a la protesta" (p. 233) y que la Fuerza Pública concentra cerca del 71 %

de las agresiones documentadas, lo que confirma que "la represión fue ante todo una política estatal y no un fenómeno de actores individuales y aislados" (p. 227).

Esta conclusión es consistente con los estándares derivados del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968), cuya Observación General N. º 37 (Comité de Derechos Humanos, 2020) establece que los estados deben facilitar activamente las reuniones pacíficas (párr. 7), que su dispersión solo procede ante una perturbación "grave y sostenida" (párr. 85), y que las armas de fuego no constituyen un instrumento legítimo para la gestión de reuniones (párr. 79). A la luz de este marco, las conductas documentadas resultan incompatibles con el Decreto 003 de 2021 y con las obligaciones internacionales asumidas por Colombia.

La implementación del Decreto 003 de 2021 evidenció tres desafíos estructurales: la insuficiente traducción de sus principios en instrucciones operativas y mecanismos de seguimiento dentro de la cadena de mando, que dificultó asegurar su cumplimiento efectivo; la falta de articulación entre las mesas de coordinación previstas y los mecanismos reales de decisión durante las manifestaciones y la debilidad de las comisiones de verificación ciudadana, carentes de recursos y acceso a información para ejercer vigilancia efectiva.

La transformación del ESMAD en la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO), acompañada de la creación de equipos de diálogo, protocolos de atención diferenciada, procesos de formación y nuevas disposiciones sobre el uso de la fuerza, constituye un avance que debe ser reconocido. La CIDH identificó “cambios relevantes respecto al funcionamiento de la UNDMO, en comparación con el antiguo ESMAD”, aunque advirtió que estos deben consolidarse en la práctica policial y acompañarse de mecanismos independientes de seguimiento (CIDH, 2025, pp. 69-71). Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos observó una mayor contención de la Fuerza Pública en el uso de la fuerza durante las protestas y, en general, un mayor respeto de los principios de necesidad y proporcionalidad (ACNUDH, 2026, p. 7).

De manera complementaria, el Decreto 1231 de 2024 reglamentó el uso diferenciado y proporcional de la fuerza para la Policía Nacional. Aunque no es una norma específica sobre protesta social, resulta aplicable en estos escenarios y establece la prioridad del diálogo, el uso de las armas menos letales como último recurso y la utilización de armas de fuego únicamente cuando otros medios resulten ineficaces, desde los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y diferenciación. En desarrollo de este decreto, la Policía Nacional expidió la Resolución 01840 del 20 de junio de 2025, mediante la cual se adoptó el Manual para el Empleo de Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales (AML) y su clasificación técnica, construido con el acompañamiento de la OACNUDH, la Mesa por la Reforma Policial y organizaciones de derechos humanos (Policía Nacional, Resolución 01840 de 2025).

Este manual establece restricciones específicas como la prohibición de alterar las características de fabricación de los dispositivos de dotación oficial, la prohibición de usar municiones con características letales y restricciones al uso de dispositivos como el Venom, que solo puede operarse desde las tanquetas de la UNDMO, nunca desde el suelo, y el Taser cuyas descargas quedan prohibidas en zonas sensibles del cuerpo como cabeza, pecho y genitales. La CIDH reconoció su expedición como un avance normativo importante, pero señaló la necesidad de precisar los criterios que autorizan el uso de la fuerza, consolidar su aplicación práctica y establecer mecanismos de seguimiento independiente de las actuaciones policiales (CIDH, 2025, pp. 68-71).

Adicionalmente, el Decreto 550 de 2026, mediante el cual se adopta la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana, reconoce el diálogo social como una herramienta para la gestión, tratamiento y transformación de las conflictividades sociales y establece como uno de sus objetivos fortalecer las capacidades institucionales para el abordaje preventivo y transformador de la conflictividad. Asimismo, plantea la necesidad de avanzar hacia estrategias preventivas y dialogadas, privilegiar el diálogo sobre la contención y contempla mecanismos de articulación institucional para la gestión de las diferentes expresiones de movilización social.

En el ámbito territorial, el Decreto Distrital 053 de 2023 de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2023) constituye el referente territorial más avanzado al incorporar estándares de la CIDH, enfoques diferenciales y de género, así como rutas de atención a víctimas de abuso de autoridad.

En 2026 se expidieron dos sentencias relevantes en materia de violencia policial. En la primera, el Juzgado 64 Penal del Circuito de Bogotá con Función de Conocimiento, mediante sentencia del 6 de abril de 2026, condenó en primera instancia al patrullero Danilo José Núñez Zabaleta a 84 meses de prisión por el delito de lesiones personales con perturbación funcional permanente, al establecer que accionó un arma de letalidad reducida que causó la pérdida total de visión del ojo derecho a Leidy Natalia Cadena Torres durante las protestas del 28 de abril de 2021, en inmediaciones del Parque Nacional de Bogotá. La sentencia constituye la primera condena penal en la justicia ordinaria contra un agente del ESMAD por lesiones oculares en el marco del Paro Nacional (El Espectador, 6 de abril de 2026; CAJAR, 16 de febrero de 2026).

En la segunda sentencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante sentencia del 10 de julio de 2026, con ponencia del magistrado Juan Carlos Garzón Martínez, confirmó la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la Nación, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional por la muerte de Dilan Cruz, ocurrida el 23 de noviembre de 2019 tras recibir el impacto en la cabeza de una munición tipo Bean Bag disparada por el capitán Manuel Cubillos Rodríguez, integrante del entonces ESMAD. El Tribunal calificó el hecho como una grave violación de derechos humanos, concluyó que existió una falla en el servicio por la clasificación del arma como "menos letal" sin informar adecuadamente a los uniformados sobre su potencial letal y ordenó un acto público de reconocimiento de responsabilidad y disculpas a los familiares (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 10 de julio de 2026).

A este marco normativo se suma el Decreto 1190 de 2025 que modificó el Decreto 003 y creó el Comité de Expertos *Ad hoc* para el esclarecimiento de las violaciones de DD. HH. en protestas entre 2019 y 2021, que recogen la experiencia de la Relatoría para el Esclarecimiento de los Hechos del 9 y 10 de septiembre de 2020. El Comité, integrado por tres expertos seleccionados por la Defensoría del Pueblo, la Consejería Presidencial para los DD. HH. y la OACNUDH ejerció funciones hasta julio de 2026 y no contó con facultades judiciales ni punitivas: su mandato se circunscribió al esclarecimiento de lo ocurrido, sin capacidad para determinar responsabilidades penales, civiles o disciplinarias. Su informe final, titulado *Que protestar no (nos) cueste la vida ni la dignidad* (Comité de Expertos Ad hoc, 2026), documentó 174 asesinatos en el marco de protestas entre noviembre de 2019 y 2021 (p. 236), cifra que duplica los 84 registrados en los 25 años anteriores (1995–2019) (p. 166) y concluyó que las violaciones de derechos humanos en contextos de movilización social "configuran un dispositivo estructural, no coyuntural, con la intencionalidad no solo de reprimir sino de disuadir a toda la sociedad de ejercer el derecho a la protesta" (p. 233). Según el mismo informe, la Fuerza Pública concentra cerca del 71 % de las agresiones documentadas (p. 227). El Comité formuló recomendaciones al

Estado en materia de reforma policial, reparación integral a las víctimas y adopción de medidas para garantizar la no repetición.

Por otra parte, el decreto 1190 fue objeto de tres demandas de nulidad ante el Consejo de Estado[83] que alegaron un abuso de competencias del Ejecutivo al crear de facto una entidad sin ley del Congreso. Las demandas no prosperaron en la suspensión provisional del Decreto, lo que permitió que el Comité de Expertos Ad Hoc completara su mandato y entregara su informe final dentro del plazo previsto[84].

1.2. Garantías para la aplicación y respeto de los DD. HH. – El deber de no estigmatizar ni criminalizar a las personas participantes en manifestaciones y protesta

A diferencia de la dinámica reactiva que caracterizó la primera fase de implementación del compromiso 2.2.2, el desarrollo normativo en materia de garantías contra la criminalización de la protesta muestra, en los últimos años, una convergencia de voluntad política, aun cuando sus resultados en la práctica continúen siendo insuficientes.

Desde la Fiscalía General de la Nación (2024) se expidió la Directiva 0001 de 2024, por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica. La Directiva, estructurada en cuatro capítulos y 33 directrices, fija los límites al poder punitivo del Estado y señala que la protesta pacífica no puede ser objeto de persecución penal aun cuando implique alteraciones al orden público, desarrolla consideraciones de tipicidad estricta para actos con características delictivas ocurridos con ocasión de la protesta y establece estándares probatorios, enfoque diferencial y competencia prioritaria de la justicia ordinaria sobre la penal militar.

En relación con el tipo penal de obstrucción de vías públicas (artículo 353A del Código Penal), la Directriz 6 precisa que dicho tipo "penaliza únicamente los bloqueos de vías que desborden evidentemente los actos propios de la manifestación y atenten contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria o el medio ambiente, y se realicen por medios ilícitos" (Fiscalía General de la Nación, Directiva 0001 de 2024, Cap. III, Directriz 6). La Directiva derogó expresamente la Directiva 002 de 2021 que había fijado lineamientos de judicialización con un enfoque punitivo durante el Paro Nacional. Este tránsito de una directriz de judicialización a una directriz de protección constituye un giro institucional cuya relevancia no debe minimizarse.

Adicionalmente, en junio de 2026, la Fiscalía General de la Nación expidió la resolución 170 de 2026 “por medio de la cual se conforma un grupo de tareas especiales para la implementación de enfoques

[83] Las demandas ante el Consejo de Estado corresponden a los radicados No. 11001032400020250048800; 11001324000202500489 00; 11001032400020250048500.

[84] En el momento de cierre de este informe, el Ministerio del Interior expidió el Decreto 1515 del 13 de octubre de 2026, que modifica y adiciona disposiciones al Decreto 003 de 2021. Dado que este análisis definió como momento de cierre el mes de julio de 2026, por disponibilidad de las cifras y cierre de gobierno, las particularidades de esta nueva norma no fueron consideradas para este estudio.

e investigación y judicialización contextual de la violencia en el marco de la protesta social" con el objetivo de implementar enfoques restaurativos y de derechos humanos en la investigación y judicialización de hechos y conductas que tienen lugar en el marco del ejercicio del derecho a la protesta social.

La Sentencia SP757-2025 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (2025) reconoció el carácter intrínsecamente disruptivo de la movilización social como parte de su naturaleza democrática (p. 30), pero precisó que la legitimidad se desfigura cuando el ejercicio se escinde de un propósito constitucional válido, se anteponen intereses particulares o el ímpetu disruptivo excede desproporcionadamente los fines que persigue (p. 31). Casos en los cuales es legítima la intervención del derecho penal. De hecho, la sentencia confirma una condena de 48 meses por amenazas en el marco de la protesta—, pero la condiciona a una verificación caso a caso.

Sin embargo, la distancia entre este andamiaje normativo y la experiencia concreta de quienes son judicializados por su participación en la protesta revela que persisten prácticas de criminalización que afectan de manera directa a los y las manifestantes. La Dirección Nacional de Defensoría Pública (2026) identificó, mediante una búsqueda exhaustiva cruzada con las bases de datos de la Fiscalía y del colectivo Objetivo Libertad, un universo inicial de aproximadamente 500 personas relacionadas con los eventos de protesta de 2019 y 2021, depurado a 136 registros con diversas situaciones jurídicas, de los cuales 43 personas privadas de la libertad fueron identificadas para visitas técnicas en 21 establecimientos penitenciarios y carcelarios ubicados en 13 departamentos y en Bogotá. Del total de casos verificados, 18 personas fueron confirmadas como relacionadas con el estallido social, mientras que 19 casos correspondían a hechos no asociados a este y en seis no fue posible establecer dicha relación. Entre las 18 personas confirmadas como relacionadas con el estallido social, se encuentran dos mujeres, cuyos casos merecen atención particular por el impacto diferenciado que la privación de libertad genera sobre sus núcleos familiares y redes de cuidado, como se analiza en la sección de enfoque de género.

Durante las visitas de verificación, varias de las personas privadas de la libertad manifestaron que en sus procesos penales se habría presentado una sobrecalificación jurídica de las conductas investigadas, mediante la imputación de delitos como terrorismo respecto de hechos que, a su juicio, corresponderían a tipos penales distintos. Dicha calificación habría limitado el acceso a subrogados penales, libertades condicionales y otros beneficios procesales, que prolongan de manera desproporcionada la privación de la libertad.

De verificarse, esta práctica constituiría una de las expresiones más graves de la criminalización de la protesta, al aplicar uno de los tipos penales con las penas más severas del ordenamiento a conductas que podrían encuadrarse en figuras de menor entidad, como el daño en bien ajeno (artículo 265 CP), con lo cual se cierra el acceso a las alternativas procesales que el propio sistema prevé. Esta situación se ve agravada por las condiciones materiales de reclusión, como el hacinamiento registrado en Palmira (37,5 %) y Buga (26,6 %), que dificultan las condiciones de privación de la libertad y aumentan los riesgos para la garantía de los derechos de esta población, al someterla a condiciones que pueden resultar incompatibles con los estándares mínimos de dignidad humana.

El análisis de este segundo tema muestra que, si bien se ha construido un marco normativo que procura garantizar el derecho a la protesta y que refleja, especialmente en los últimos años, una voluntad creciente de la Rama Judicial, persisten factores que podrían limitar su eficacia. En primer lugar, la apropiación territorial desigual de los instrumentos garantistas, que genera una protección fragmentada según la seccional o el territorio. En segundo lugar, la existencia de narrativas estigmatizantes

que asocian la protesta con la alteración del orden público y alimentan respuestas punitivas desde las autoridades administrativas y judiciales. En tercer lugar, los hallazgos de la Dirección Nacional de Defensoría Pública (2026) muestran que persisten prácticas de judicialización de manifestantes mediante tipos penales como la obstrucción de vías, la asonada o el daño en bien ajeno e incluso mediante la posible sobrecalificación de conductas como terrorismo. En cuarto lugar, los avances judiciales frente a violaciones de DD. HH. en contextos de protesta, aunque significativos —como la primera condena penal contra un agente del ESMAD por lesiones oculares (Juzgado 64 Penal de Bogotá, abril de 2026) y la declaratoria de responsabilidad de la Policía por la muerte de Dilan Cruz (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, julio de 2026)—, siguen siendo excepcionales frente a la magnitud de las violaciones documentadas: el Comité de Expertos *Ad hoc* (2026) documentó 174 asesinatos entre 2019 y 2021, mientras que a la fecha solo se registran condenas aisladas.

La Sentencia SP757-2025 y la Directiva 0001 de 2024 ofrecen, en conjunto, un marco que opera en ambas direcciones de la relación entre protesta y derecho penal. La sentencia establece criterios para determinar cuándo la intervención penal frente a manifestantes es legítima, para proteger a quienes ejercen la protesta dentro de un propósito constitucional válido que habilita la persecución penal únicamente frente a quienes desbordan ese ejercicio. La Directiva, por su parte, no solo fija límites a la judicialización de manifestantes, sino que también establece directrices para la investigación de los actos delictivos cometidos por servidores públicos que, en el contexto de la protesta, extralimitan sus funciones (Fiscalía General de la Nación, Directiva 0001 de 2024, Cap. IV). Sin embargo, la eficacia de ambos instrumentos depende de su apropiación efectiva por parte de los operadores judiciales en todo el territorio, condición que a la fecha no puede darse por cumplida.

La garantía del derecho a la protesta depende de la existencia de normas positivizadas y de la transformación de prácticas institucionales, discursos públicos y criterios operativos en todos los niveles del Estado, con el fin de erradicar los estereotipos y prejuicios que limitan su ejercicio.

1.3. Garantías necesarias para el ejercicio de la libertad de información durante la movilización y la protesta

Se identifican avances relevantes en el marco normativo e institucional en relación con las garantías para el ejercicio de la libertad de información en contextos de protesta social. En particular, la sentencia T-372 de 2023 consolidó un estándar constitucional claro sobre la protección reforzada de la libertad de expresión, reunión y asociación en estos escenarios, para reconocer que la labor de periodistas, comunicadores y personas que documentan constituye un elemento esencial para el control democrático y la rendición de cuentas. Este estándar implica obligaciones positivas para el Estado, no solo de abstención, sino de garantía activa para que el flujo de información no sea interrumpido ni restringido de manera arbitraria.

Asimismo, el Decreto 003 de 2021 incorporó lineamientos operativos dirigidos a la Policía Nacional que incluyen el deber de respetar la actividad periodística y de observación durante las manifestaciones (Art. 15). En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido obligaciones específicas para el Estado colombiano en esta materia: en el caso Vélez Restrepo y Familia vs. Colombia (2012) ordenó incorporar un módulo sobre libertad de expresión en los programas de

formación en derechos humanos de las Fuerzas Militares y en el caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia (2021) ordenó la creación de programas de formación sobre violencias basadas en género contra mujeres periodistas, dirigidos a la Fuerza Pública y a los funcionarios encargados de la protección de periodistas. Ambas órdenes refuerzan la necesidad de que la actuación estatal frente a la movilización social integre estándares de libertad de expresión y enfoque de género en la formación de quienes intervienen directamente en el control de las manifestaciones.

Persiste una brecha entre el reconocimiento normativo y su implementación efectiva. La Sentencia T-372 de 2023 evidenció que durante las protestas de 2021 se presentaron restricciones al acceso a internet, que incluyeron la posible utilización de inhibidores de señal, lo cual constituye una afectación particularmente intensa a la libertad de expresión en entornos digitales, incompatible con los estándares constitucionales.

En términos de implementación, continúan registrándose agresiones, obstrucciones y actos de estigmatización contra periodistas en contextos de protesta, lo que genera un efecto coercitivo en el ejercicio del periodismo y favorece dinámicas de autocensura. Estas situaciones afectan de manera directa el derecho colectivo a recibir información y debilitan el debate público democrático. Asimismo, la ausencia de información actualizada sobre programas de formación de la Fuerza Pública evidencia debilidades institucionales en el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

Desde una perspectiva estructural, las barreras identificadas responden a factores institucionales (débil articulación interinstitucional), normativos y territoriales (mayor riesgo en zonas con presencia de actores armados). En materia de regulación sobre tecnologías de vigilancia, la Resolución MinTIC 5062 de 2024 constituye un avance al establecer expresamente que en ningún caso el uso de IBSR (Inhibidores y Bloqueadores de Señales Radioeléctricas), fijos o móviles, “por parte de los organismos del Estado podrá limitar los derechos a la libre expresión, de reunión y de asociación en el marco de la protesta social" (MinTIC, Resolución 5062 de 2024, art. 5, parágrafo). No obstante, la reglamentación de los procedimientos, protocolos y parámetros técnicos de utilización de los IBSR que la misma Resolución encomendó a la Agencia Nacional del Espectro (ANE) no ha sido verificada como expedida a la fecha de corte de este análisis, lo que mantiene un vacío operativo entre la prohibición normativa y su implementación efectiva. Estas limitaciones impiden garantizar plenamente los derechos en contextos de protesta, especialmente en entornos digitales donde la información circula de manera inmediata y masiva.

1.4. Revisión y modificación de las normas aplicables a la movilización y la protesta social: necesidad de una ley estatutaria que regule los alcances y las limitaciones del derecho a la protesta en Colombia

El compromiso 2.2.2 previó que el Gobierno definiría los ajustes normativos necesarios para garantizar el derecho a la movilización en el marco de una comisión especial análoga a la del punto 2.2.1 (Comisión de Diálogo).

La Comisión Nacional de Diálogo asumió las funciones de la comisión especial análoga prevista en el compromiso 2.2.2 y presentó, en abril de 2017, un documento de lineamientos acompañado de una propuesta de articulado que incluía lo relativo a movilización y protesta social (Foro Nacional por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía, 2018, pp. 49–50; Instituto Kroc, 2018, pp. 78–79). A partir de estos insumos, el Gobierno elaboró distintas versiones del proyecto de ley estatutaria de garantías a la participación ciudadana, pero surgieron diferencias con la Comisión de Diálogo, particularmente frente a las garantías para la movilización y la protesta, al considerar esta que las propuestas gubernamentales no recogían suficientemente los lineamientos construidos en el proceso participativo. La Comisión insistió, además, en que estas garantías debían mantenerse como parte integral de la Ley de Garantías y no tramitarse de manera separada (Foro Nacional por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía, 2018, pp. 50–52; Instituto Kroc, 2018, pp. 78–80). El proyecto no logró tramitarse por la vía del procedimiento legislativo especial (Fast Track) y el proceso de construcción legislativa específica sobre protesta social no se retomó sino hasta 2023. El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) reporta como cumplidas la instalación de la comisión y la revisión de medidas normativas, pese a que ninguna regulación integral fue adoptada, lo que evidencia una brecha entre el cumplimiento formal reportado y la implementación material del compromiso.

A partir de 2018, el Congreso ha gestionado aproximadamente 18 iniciativas legislativas sobre protesta social (Proyectos 216/19 S, 079/21 S, 090/22 S, 281/2018C, 313/2019C, 211/2020C, 073/2021C, 150/2021C, 260/2021C, 248/2022C 270/2023C, 310/2023C, 143/2024C, 275/2023C, 167/2024C 166/2024C, 208/2025C, 209/2025C, 021/2025C – archivados), todas archivadas. La inviabilidad recurrente del trámite legislativo es la persistencia de dos tensiones estructurales que han impedido construir un consenso.

La primera tensión es la ausencia de priorización legislativa sostenida. Los archivos sucesivos no obedecen a una imposibilidad técnica: el PLE 166 de 2024 logró, tras meses de concertación, una versión unificada que incorporó avances significativos —prohibición de armas letales, protección a periodistas, eliminación del preaviso, creación de FONDEMOCRACIA para indemnización de víctimas—, pero no fue incluido en la agenda legislativa con la prioridad necesaria para completar las mayorías y los cuatro debates dentro de una sola legislatura que exige el artículo 153 de la Constitución para las leyes estatutarias.

La regulación del derecho a la protesta ha competido con reformas de salud, pensiones, trabajo y justicia que absorben la capacidad deliberativa del Congreso y ningún gobierno ha ejercido la presión política suficiente para que este derecho fundamental, que lleva 35 años desde la Constitución Política de 1991 sin ley estatutaria, ocupe un lugar prioritario en la agenda.

La segunda tensión, de acuerdo con la revisión de los proyectos, es la debilidad técnica de las propuestas en dimensiones clave para el compromiso 2.2.2: la ausencia de una distinción conceptual rigurosa entre tipos de manifestación y vías de hecho, que puede excluir expresiones legítimas de protesta del ámbito de protección, la falta de inclusión transversal de enfoques diferenciales e interseccionales, particularmente etario, étnico, de género y territorial, la omisión de instrumentos de prevención, advertencia, análisis de riesgo y seguimiento a acuerdos que el propio compromiso exige como respuesta estatal, la ausencia de estándares internacionales y la carencia de criterios para graduar proporcionalmente la intervención institucional según la magnitud de la protesta.

La consecuencia más grave de este vacío estatutario debe leerse a la luz de un mandato constitucional incumplido. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-223 de 2017, declaró inexequibles los artículos del Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convi-

vencia) relativos al derecho de reunión y manifestación pública, al concluir que su regulación mediante ley ordinaria violaba la reserva de ley estatutaria prevista en el artículo 152 de la Constitución para la regulación de derechos fundamentales. La Corte difirió los efectos de la inexequibilidad hasta el 20 de junio de 2019 y otorgó al Congreso un plazo de dos años para expedir la regulación estatutaria correspondiente (Corte Constitucional, Sentencia C-223 de 2017).

Ese plazo venció sin que el Congreso cumpliera la orden, y a la fecha —más de siete años después— Colombia sigue sin contar con la ley estatutaria que la propia Corte Constitucional exigió. En consecuencia, el tratamiento normativo de la protesta permanece disperso en distintos instrumentos, sin una regulación estatutaria integral. Decretos reglamentarios como el 003 de 2021 han introducido principios y procedimientos garantistas que mantienen su obligatoriedad, pero no sustituyen esa regulación. A ello se suman los riesgos de interpretación y aplicación indebida de tipos penales como la obstrucción de vías públicas (Art. 353A), la perturbación del transporte público (art. 353) y el daño en bien ajeno (art. 265) a conductas amparadas por el derecho a la protesta, así como los amplios márgenes de discrecionalidad en la aplicación de medidas correctivas previstas en el Código Nacional de Policía, que pueden afectar las garantías de quienes se movilizan.

Esta fragmentación normativa no ofrece criterios uniformes para delimitar la intervención estatal frente a la protesta, lo que deja a los operadores jurídicos —fiscales, jueces y agentes de policía— un margen de discrecionalidad que no garantiza una aplicación objetiva y consistente del derecho. En ese contexto, la protección de quien ejerce el derecho a la movilización depende menos de un estándar normativo claro y más del criterio individual de la autoridad que interviene en cada caso concreto.

La ausencia de ley estatutaria no es, en ese sentido, un vacío neutro, sino una omisión que perjudica a todos los actores involucrados: a quienes ejercen el derecho a la protesta, al privarles de un marco de protección con rango de ley estatutaria que garantice su ejercicio de manera uniforme en todo el territorio, a los agentes de la Fuerza Pública, al exponerlos a una actuación sin parámetros claros que genera incertidumbre jurídica y riesgo de responsabilidad penal o disciplinaria y a la institucionalidad en su conjunto, al reproducir un ciclo de conflictividad, vulneración e impunidad que erosiona la legitimidad del Estado como garante de derechos.

Si bien el goce efectivo del derecho a la protesta pacífica debe ser garantizado aún ante la ausencia de una regulación estatutaria, a casi diez años de la firma del Acuerdo y más de siete años después de que la Corte Constitucional ordenara al Congreso expedir esta regulación, esta sigue siendo la deuda estructural más significativa del compromiso 2.2.2.

2. Análisis con enfoque de género y étnico

2.1. Enfoque de género

La evidencia recopilada a lo largo de este análisis permite identificar tres dimensiones en las que el género opera como factor de afectación diferenciada en contextos de movilización social.

La primera dimensión es la violencia sexual en contextos de represión de la protesta. La Corte IDH estableció en el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México* (2018) que la violencia sexual ejercida por agentes estatales en manifestaciones puede constituir un instrumento de represión que configura tortura (Corte IDH, 2018, párr. 181–198). Amnistía Internacional (2022), en su informe *La Policía no me cuida*, documentó 28 casos de violencia basada en género durante el Paro Nacional 2021 y concluyó que fue utilizada como herramienta de represión. La OACNUDH verificó 16 casos de violencia sexual por la Policía Nacional y la Defensoría reportó 113 hechos de violencias por razón de género (112 atribuidos a Policía/ESMAD). Las sobrevivientes incluyen mujeres afrodescendientes, indígenas, defensoras de DD. HH., periodistas y personas LGBTIQ+, lo cual configura un patrón de violencia institucional cuya reiteración apunta a prácticas de castigo y disuasión.

La segunda dimensión es el impacto diferenciado. El diagnóstico de la Dirección Nacional de Defensoría Pública (2026) documentó que las mujeres jóvenes privadas de la libertad por su participación en las protestas de 2019 y 2021, muchas de ellas responsables del sostenimiento emocional y económico de sus núcleos familiares, enfrentan un impacto desproporcionado que se extiende a niñas, niños y personas dependientes, lo cual profundiza las condiciones preexistentes de vulnerabilidad. Se registraron casos de violencia basada en género durante las detenciones, particularmente en el Valle del Cauca, y una ausencia de protocolos con enfoque de género en los procesos de atención institucional y, en su caso, de reintegración social. La Ley 2292 de 2023 (Ley de Utilidad Pública), como alternativa a la privación de la libertad para mujeres cabeza de familia, constituye un avance, pero su aplicación efectiva a casos relacionados con la protesta social aún no se ha consolidado.

La tercera dimensión concierne a las mujeres periodistas y comunicadoras en contextos de protesta. La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) registró, entre enero de 2019 y junio de 2023, 418 agresiones contra mujeres periodistas, de las cuales 45 incluyeron un componente de violencia basada en género: acoso sexual, amenazas de violación, comentarios misóginos y hostigamiento digital dirigido a silenciarlas por su condición de mujeres (FLIP, 2023). Durante el Paro Nacional de 2021, la FLIP documentó 178 casos y 201 víctimas de ataques contra periodistas que cubrían manifestaciones (FLIP, 4 de mayo de 2021). Las mujeres periodistas enfrentan formas específicas de violencia que operan como mecanismos de expulsión del espacio público: el hostigamiento digital, las campañas de descrédito basadas en estereotipos de género y la violencia sexual, los cuales generan un efecto inhibidor que limita la diversidad de voces en la cobertura de la movilización social.

2.2. Enfoque étnico: discriminación estructural, movilización diferenciada y riesgos

Los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes han participado activamente en la movilización social con formas de acción colectiva propias: la minga indígena, la guardia cimarrona y los paros cívicos en territorios étnicos, plantones y bloqueos en ejercicio del gobierno propio en otros territorios. No obstante, estas expresiones no deben analizarse exclusivamente como modalidades de protesta social equiparables a las marchas o los bloqueos urbanos.

Los desarrollos normativos y jurisprudenciales en materia de derechos de los pueblos étnicos permiten sostener que estas acciones colectivas son ejercicios de gobierno propio y de autodetermi-

nación, amparados por los artículos 246 y 330 de la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Esta precisión explica por qué los protocolos de uso de la fuerza diseñados para la gestión de manifestaciones públicas urbanas resultan inadecuados cuando se aplican a expresiones que responden a lógicas de autonomía territorial y jurisdicción propia, y por qué los mecanismos de interlocución del Estado no pueden limitarse a los esquemas de diálogo previstos para la protesta.

Adicionalmente, cabe preguntarse si la ausencia de participación de los pueblos étnicos en la construcción de los ajustes normativos del compromiso 2.2.2 podría configurar un déficit de consulta previa, en la medida en que las regulaciones sobre protesta social y uso de la fuerza constituyen medidas susceptibles de afectar directamente el ejercicio de derechos colectivos de estos pueblos, lo que activaría la obligación de consulta prevista en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y desarrollada por la jurisprudencia constitucional colombiana.

La CIDH (2021), en su informe sobre el Paro Nacional, señaló que las afectaciones derivadas del uso desproporcionado de la fuerza tuvieron impactos particulares en pueblos indígenas, mujeres y personas afrodescendientes, y que los hechos más graves se concentraron en ciudades como Cali, Pereira, Popayán y Yumbo. El informe del Comité de Expertos Ad hoc (2026) confirma esta afectación diferenciada: de las 174 personas asesinadas entre noviembre de 2019 y 2021, 17 eran afrocolombianas y 5 indígenas, casi todas en Cali (p. 287), ciudad que concentró el 54,6 % de los asesinatos (95 de 174) (p. 285). La concentración del 14 % de las 22 621 quejas por vulneraciones de DD. HH. en protesta en el Valle del Cauca (Defensoría del Pueblo, 2026) es consistente con estos datos. En los espacios de escucha del Comité, los familiares de las víctimas en Cali señalaron que "los jóvenes de barrios populares y afro fueron construidos como blanco 'legítimo' de represión antes de que ocurriera la violencia" (Comité de Expertos Ad hoc, 2026, p. 243), lo que evidencia que la pertenencia étnico-racial operó como factor agravante de la represión en territorios donde la discriminación estructural y la pobreza preexistentes configuraron condiciones de mayor vulnerabilidad frente a la respuesta estatal.

En el ámbito de la criminalización, la Dirección Nacional de Defensoría Pública (2026) identificó que las personas judicializadas pertenecientes a comunidades étnicas por su participación en protestas enfrentan barreras adicionales derivadas de la discriminación estructural y la exclusión territorial. También constató una adecuación cultural limitada en los programas de atención y reintegración social dirigidos a personas de comunidades étnicas. En el plano normativo, el SIIPO no registra avances específicos en la garantía de participación de pueblos étnicos en la construcción de los ajustes normativos previstos en el compromiso 2.2.2 y los proyectos de ley sobre protesta social no incorporan el enfoque étnico.

En materia de libertad de información, las comunidades indígenas y afrodescendientes enfrentan barreras de acceso (brecha digital territorial), de representación (invisibilización de sus narrativas sobre formas propias de movilización) y de seguridad (riesgo de represalias en territorios con presencia de actores armados). La política AFROTIC del MinTIC se encuentra aún en fase de formulación (MinTIC, 2025; MinTIC, 2026), sin que exista a la fecha un instrumento adoptado que garantice la participación equitativa de estas comunidades en el ecosistema comunicativo y digital.

3. Conclusiones

El análisis del compromiso 2.2.2 a diez años de la firma del Acuerdo revela que se construyó un andamiaje normativo y jurisprudencial amplio para la protesta, compuesto por dos tipos de instrumentos de naturaleza distinta. Por un lado, pronunciamientos judiciales que ofrecen una protección sólida como la Sentencia C-223 de 2017 de la Corte Constitucional, la Sentencia STC7641-2020 y la Sentencia SP757-2025 de la Corte Suprema de Justicia, que operan como estándares de interpretación y control, no como regulación directa del ejercicio del derecho. Por otro, instrumentos administrativos como los decretos, resoluciones, directivas y protocolos que sí regulan la operación cotidiana de la respuesta estatal frente a la movilización y la protesta social.

Pero, como en otros temas analizados en este informe, hay una brecha entre lo pactado y lo implementado. Para el caso de la protesta, esta brecha se explica, en lo fundamental, por la ausencia de la regulación integral. Los diferentes instrumentos normativos operan de manera fragmentaria y no suplen la necesidad de una regulación estatutaria integral que unifique estándares, procedimientos, límites al uso de la fuerza y medidas de desestigmatización en un solo cuerpo normativo con la jerarquía y estabilidad que la materia exige. Esa fragmentación es precisamente lo que impide que las garantías formales se traduzcan en la práctica cotidiana de quienes protestan, informan sobre la protesta o la acompañan desde la Policía Nacional y el Ministerio Público.

Los avances en la implementación del compromiso 2.2.2 pueden leerse en dos fases diferenciadas. En una primera fase, predominantemente reactiva, los instrumentos más relevantes fueron impulsados por la presión judicial y social: la Sentencia STC7641-2020 respondió a las movilizaciones de 2019, el Decreto 003 de 2021 cumplió una orden de la Corte Suprema y la Resolución 1091 de 2023 que creó la UNDMO surgió tras las violaciones documentadas durante el Paro Nacional de 2021.

En una segunda fase, a partir de 2023, se identifican decisiones institucionales deliberadas que reflejan voluntad política de distintas ramas del poder público y de la sociedad civil: la Directiva 0001 de 2024 de la Fiscalía General de la Nación, el Decreto 1231 de 2024 que reglamentó el uso diferenciado y proporcional de la fuerza policial con acompañamiento de la OACNUDH y la Mesa por la Reforma Policial (Decreto 1231 de 2024) y la Resolución 170 de 2026.

El análisis identifica, además, una categoría de víctima que no cuenta con una ruta institucional de atención específica: las personas cuyos derechos humanos fueron vulnerados o presuntamente vulnerados por agentes estatales en el ejercicio legítimo del derecho a la movilización y la protesta social. Las 22 621 quejas registradas por la Defensoría del Pueblo entre 2016 y 2026, los 174 asesinatos documentados por el Comité de Expertos Ad hoc (2026) entre noviembre de 2019 y 2021, los 16 casos verificados de violencia sexual por miembros de la Policía Nacional (OACNUDH, 2021) y las personas que aún permanecen privadas de la libertad por hechos relacionados con el estallido social, configuran un universo de víctimas que, a la fecha, no dispone de una ruta institucional específica e integral de orientación jurídica, atención psicosocial ni reparación administrativa.

La creación del Comité de Expertos Ad hoc mediante el Decreto 1190 de 2025 y las dos sentencias judiciales de 2026, la primera condena penal contra un agente del ESMAD por lesiones oculares y la declaratoria de responsabilidad por la muerte de Dilan Cruz, constituyen un reconocimiento implícito de este tipo de víctima, pero no sustituyen la necesidad de una ruta institucional integral que

articule esclarecimiento, acompañamiento y reparación. Esta ausencia es particularmente grave a la luz de la lectura del compromiso 2.2.2 como garantía de no repetición. Si el Acuerdo busca cerrar el ciclo de respuesta represiva a la protesta, el reconocimiento y la atención de quienes sufrieron las consecuencias de esa represión es una condición necesaria para que la no repetición sea efectiva.

Estos problemas parecen explicarse por tres factores. Primero, la falta de voluntad legislativa sostenida: tres proyectos archivados en dos años y la persistencia de distintas visiones muestran que el Congreso no ha logrado regular el tema, más de 35 años después de la Constitución de 1991 y más de siete años después de que la Corte Constitucional lo ordenara (Sentencia C-223 de 2017). Segundo, la ausencia de regulación integral deja el tratamiento normativo de la protesta disperso en instrumentos que no ofrecen criterios uniformes para delimitar la intervención estatal, lo cual genera un margen de discrecionalidad que no garantiza una aplicación objetiva y consistente del derecho. De esta forma, la protección efectiva de quien se moviliza depende menos de un estándar normativo claro y más del criterio individual de la autoridad que interviene en cada caso concreto. Tercero, los avances en materia de protección de manifestantes frente al sistema penal (Directiva 0001 de 2024, jurisprudencia de 2025) coexisten con resultados todavía limitados en la investigación y sanción de miembros de la Fuerza Pública por vulneraciones de DD. HH. en los mismos contextos de protesta. Las 22 621 quejas registradas por la Defensoría entre 2016 y 2026, incluidas 301 por homicidio, así como las graves afectaciones verificadas que documenta el informe, evidencian la necesidad de avanzar en el esclarecimiento y la resolución de los casos y, cuando se establezcan responsabilidades, en la imposición de las sanciones correspondientes. Si bien las quejas no acreditan por sí solas la ocurrencia de las vulneraciones ni la responsabilidad de los agentes denunciados, requieren una respuesta institucional efectiva que garantice el acceso a la justicia y contribuya a la no repetición.

4. Recomendaciones

Al Ministerio del Interior y al Congreso de la República: diseñar, presentar y tramitar una Ley Estatutaria sobre movilización y protesta social que dé cumplimiento a la Sentencia C-223 de 2017 y al punto 2.2.2 del Acuerdo Final de Paz. Al Ministerio del Interior, liderar su construcción mediante un proceso amplio y participativo, que incorpore el enfoque territorial, étnico, de género y juventudes, así como reglas claras sobre uso de la fuerza, diálogo y prevención de conflictos. Al Congreso de la República, priorizar su trámite y promover debates públicos descentralizados que reconozcan la protesta como una expresión legítima de la democracia y eviten un nuevo archivo por vencimiento de términos. Es fundamental que el trámite legislativo cuente con concepto de la Dirección de Consulta Previa sobre la procedencia o no del derecho a la consulta previa, libre e informada.

Al Ministerio del Interior: diseñar e implementar lineamientos nacionales para el funcionamiento de los mecanismos territoriales de diálogo y gestión preventiva de la conflictividad social, que incluya criterios mínimos de activación, participación ciudadana, seguimiento y evaluación en las entidades territoriales, de acuerdo con el Decreto 003 de 2021.

Liderar, antes de promover cualquier modificación del Decreto 003 de 2021, un proceso de revisión participativo y sustentado en evidencia actualizada que identifique las necesidades de regulación

para garantizar el derecho a la protesta pacífica y proteger los derechos de terceros, al incorporar la información prevista en los artículos 40 y 44 del Decreto y convocar la mesa de trabajo ordenada por la Sentencia STC7641-2020, con participación de los accionantes, las organizaciones involucradas en su construcción y la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas; para asegurar, en todo caso, que las limitaciones al derecho a la protesta sean definidas mediante ley estatutaria y que se preserve la obligación de privilegiar de manera permanente el diálogo y agotarlo antes de recurrir al uso de la fuerza.

Al Ministerio del Interior: diseñar una ruta interinstitucional de acompañamiento para víctimas de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en contextos de movilización y protesta social, que incorpore medidas de orientación jurídica, atención psicosocial, acceso a la oferta institucional, así como medidas de reparación administrativa y mecanismos de articulación con los actuales procesos de esclarecimiento de la verdad.

A la Policía Nacional: conforme con el principio de no regresividad, preservar los avances alcanzados en la atención policial de la protesta y garantizar la implementación efectiva y el seguimiento del Decreto 1231 de 2024 y de la Resolución 01840 de 2025, incluida la formación continua del personal policial sobre la prioridad del diálogo y los límites al uso de la fuerza y de las armas menos letales.

A la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación: priorizar, en el marco de sus respectivas competencias, las investigaciones penales y disciplinarias por violaciones de derechos humanos y posibles excesos en el uso de la fuerza cometidos por agentes estatales durante las movilizaciones y publicar informes periódicos sobre el avance en las mismas.

Al Ministerio TIC, al Ministerio de Defensa y a la Agencia Nacional del Espectro: garantizar la aplicación y el seguimiento de la Resolución 5062 de 2024, especialmente de la prohibición de emplear inhibidores o bloqueadores de señales para limitar las libertades de expresión, reunión y asociación durante las protestas. Para ello, el Ministerio de Defensa deberá asegurar la trazabilidad de los equipos y de su utilización y la Agencia Nacional del Espectro deberá realizar oportunamente las mediciones y verificaciones técnicas necesarias ante denuncias de interferencias, documentar sus resultados y comunicar sus hallazgos a las autoridades competentes y a las personas denunciantes.

Al Ministerio de Defensa Nacional: implementar mecanismos verificables de cumplimiento del principio de no estigmatización consagrado en el artículo 3, literal l, del Decreto 003 de 2021 y reforzado por el Decreto 1444 de 2022, que incluyan la activación de investigaciones disciplinarias frente a pronunciamientos que desacrediten, criminalicen o deslegitimen a manifestantes, periodistas o personas defensoras de derechos humanos, así como módulos de comunicación institucional respetuosa del derecho a la protesta en los programas de formación de la UNDMO y de los comandantes de estación.

A la Policía Nacional: fortalecer los programas de formación obligatoria en libertad de expresión, con enfoque de género y derechos digitales, en cumplimiento de la jurisprudencia interamericana, en un plazo no mayor a 12 meses.

A la Fiscalía General de la Nación: revisar, en aplicación de la Directiva 0001 de 2024, la situación jurídica de las personas privadas de la libertad cuyas conductas imputadas corresponden al ejercicio legítimo del derecho a la protesta, al promover la revocatoria de medidas de aseguramiento y la aplicación de los criterios de tipicidad estricta y no judicialización consagrados en la Directiva.

revisar, caso por caso y en aplicación de la Directiva 0001 de 2024, la situación jurídica de las personas privadas de la libertad por hechos asociados a la protesta social, con el fin de: promover la revocatoria de las medidas de aseguramiento y la aplicación de los criterios de tipicidad estricta y no judicialización previstos en la Directiva cuando las conductas imputadas correspondan al ejercicio legítimo del derecho a la protesta y evaluar la adecuación típica de las imputaciones en las que se advierta sobrecalificación del tipo penal (como la imputación de terrorismo por hechos constitutivos de daño en bien ajeno, Art. 265 CP), para promover su reclasificación jurídica, de modo que se habilite el acceso a subrogados penales, libertad condicional y los beneficios de la Ley 2292 de 2023 (Ley de Utilidad Pública).

Al Ministerio de Justicia y del Derecho, y al INPEC: diseñar e implementar programas de reintegración social que incorporen acceso a educación, acompañamiento psicosocial y oportunidades de inserción laboral, con enfoque diferencial de género y étnico, para las personas con sentencias ejecutoriadas por hechos relacionados con la protesta social. Se debe garantizar además que las condiciones de reclusión cumplan los estándares de dignidad humana y que los programas de atención no reproduzcan la estigmatización de la protesta.

Consejo Superior de la Judicatura: Incorporar en los programas de formación judicial continua los criterios desarrollados por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia SP757-2025 para la valoración de conductas ocurridas en contextos de protesta social, para promover que los jueces de conocimiento apliquen los criterios de propósito constitucional válido, interés colectivo y proporcionalidad del ímpetu disruptivo como estándar para determinar la procedencia de la intervención penal y evitar la criminalización del ejercicio legítimo del derecho y la impunidad de conductas que lo desbordan.

Referencias

Amnistía Internacional. (2022, 1 de diciembre). *Colombia. La policía no me cuida: violencia sexual y otras violencias basadas en género en el Paro Nacional de 2021* (Índice AMR 23/6234/2022). https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/6234/2022/es/

Campaña Defender la Libertad y Coordinación Colombia-Europa-EE. UU. (2022). *Criminalización de la defensa de los DDHH en Colombia 2019–2021*. Fundación Heinrich Böll.

Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Serie C n.º 431. (2021, 26 de agosto). Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_431_esp.pdf

Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Serie C n.º 371. (2018, 28 de noviembre). Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie C n.º 248. (2012, 3 de septiembre). Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_248_esp.pdf

Centro de Investigación y Educación Popular/Programa Por la Paz [Cinep/PPP]. (2019). *Luchas sociales en Colombia 2016–2019* [Base de datos de luchas sociales].

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2024). *El pueblo en las calles: memorias de resistencia y represión en el estallido social de 2021* (Vols. 1–2).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2019, septiembre). *Protesta y derechos humanos: estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal* (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF.22/19). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2021). *Observaciones y recomendaciones: visita de trabajo a Colombia, junio de 2021* (OEA/Ser. L/V/II. Doc. 384). OEA.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2023a). *Primer informe de seguimiento a las recomendaciones formuladas tras visita de trabajo a Colombia en junio de 2021* (OEA/Ser. L/V/II. Doc. 391). https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe_Seguimiento_Colombia_ES.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2023b). *CIDH instala Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las recomendaciones a Colombia* [Comunicado de prensa n.º 115/23]. https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/115.asp

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2025). *Segundo informe de seguimiento de recomendaciones: visita de trabajo a Colombia 2021*. OEA. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2025/2informe_seguimiento_colombia2021_esp.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2026). *Segundo informe de seguimiento de recomendaciones: situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia* (OEA/Ser. L/V/II. Doc. 7/26). 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). *Hay futuro si hay verdad: informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición* (Tomo: Hallazgos y recomendaciones). https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad

Comité de Derechos Humanos (2020). *Observación general n.º 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21)* (CCPR/C/GC/37).

Comité de Expertos Ad hoc (2026). *Que protestar no (nos) cueste la vida ni la dignidad: informe final*.

Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CSM]. (2025). *Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV: cuarto informe sobre el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (marzo de 2024 – marzo de 2025)*. https://www.comiteseguimientoymonitoreo.co/informes-del-comite/InformesComite/InformeIV_CSM_ebook.pdf

Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Convenio n. ° 169. (1989, 27 de junio). Organización Internacional del Trabajo. Ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991 (Diario Oficial n. ° 39 720).

Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Resolución 61/295. (2007, 13 de septiembre). Asamblea General de las Naciones Unidas. https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf

Decreto 003 de 2021. Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana". (2021, 5 de enero). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 51 548.

Decreto 550 de 2026. Por el cual se adoptan medidas reglamentarias para optimizar el funcionamiento de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas. (2026, 29 de mayo). Presidencia de la República.

Decreto 1190 de 2025. Por el cual se modifica el Decreto 003 de 2021 "Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado 'ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA', se crea el Comité de Expertos Ad hoc para el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos ocurridas en contextos de protesta social y se dictan otras disposiciones. (2025, 12 de noviembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° 53 303.

Decreto 1231 de 2024. Por el cual se adiciona el Título 14 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1070 del 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, por medio del cual se reglamenta el uso diferenciado y proporcional de la fuerza por parte de la Policía Nacional.

(2024, 3 de octubre). Presidencia de la República. Diario Oficial n. ° [número]. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=253216

Decreto 1444 de 2022. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2022, 25 de julio). Presidencia de la República.

Decreto Distrital 053 de 2023. Por medio del cual se adopta el Protocolo Distrital para la Garantía del Derecho a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica "Estatuto de la Reacción y Actuación Frente a la Protesta Social" y se dictan otras disposiciones. (2023, 10 de febrero). Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Registro Distrital n. ° 7644. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=135639

Decreto Distrital 563 de 2015. Por medio del cual se adopta el Protocolo de Actuación para las Movilizaciones Sociales en Bogotá: por el derecho a la movilización y la protesta pacífica. (2015, 21 de diciembre). Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Registro Distrital n. ° 5742. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64324

Defensoría del Pueblo, Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social. (2026). *Informe de gestión en espacios de diálogo 2025* [Documento interno de trabajo].

Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional de Defensoría Pública (2026). *Diagnóstico sobre personas judicializadas por protesta social 2019–2021* [Documento interno de trabajo].

Defensoría del Pueblo, Observatorio de Conflictividad Social (2024). *Informe anual de conflictos sociales manifiestos: enero–diciembre 2023*.

Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas [SAT] (2024). *Informe anual de homicidios a líderes sociales y defensores de DDHH 2023*.

Defensoría del Pueblo, Sistema de Atención y Trámite de Quejas (2026). *Quejas por vulneraciones a DDHH en protesta social 2016–abril 2026* [Datos institucionales].

Dejusticia, Campaña Defender la Libertad y [demás organizaciones] (2021). *Informe de la situación en materia de protesta social: Colombia 2021*.

Departamento de Estado de EE. UU. (2024). *Informe anual de derechos humanos de 2023: Colombia*.

Directiva 001 de 2024. Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica. (2024, 10 de septiembre). Fiscalía General de la Nación.

Directiva 002 de 2021. Por medio de la cual se establecen lineamientos y directrices para la investigación y judicialización de delitos cometidos en el marco de la protesta social. (2021, 4 de junio). Fiscalía General de la Nación.

Foro Nacional por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía. (2018). *Informe cero: Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del AFP*.

Fundación para la Libertad de Prensa [FLIP]. (2023). *418 agresiones contra mujeres periodistas entre 2019 y 2023*. https://flip.org.co/etiqueta?value=194

Fundación Paz y Reconciliación [PARES]. (2020). *Informe sobre violencia policial: septiembre 9 y 10 de 2020, Bogotá*.

Galindo Delgado, G. (2017). Derecho penal y Sur Global: la obstrucción a vías públicas (Art. 353A CP). *Estudios de Derecho, 74*(163), 48–73.

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo [FARC-EP]. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf

Human Rights Watch (2024). *Informe mundial 2024: Colombia*. https://www.hrw.org/es/world-report/2024/country-chapters/colombia

Human Rights Watch (2025). *Informe mundial 2025: Colombia*. https://www.hrw.org/es/world-report/2025/country-chapters/colombia

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz] (2021). *Boletín Paro Nacional 2021: cifras de la violencia*. https://www.nodal.am/wp-content/uploads/2021/06/Boletin-Indepaz-Cifras-Paro-Nacional-15-06-2021.pdf

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2018). *Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del AFP: diciembre 2016–mayo 2018*.

Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. (2000, 24 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 44 097.

Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. (2016, 29 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 49 949.

Ley 2292 de 2023. Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria, se modifica la Ley 599 de 2000, la Ley 65 de 1993 y la Ley 750 de 2002, y se dictan otras disposiciones. (2023, 8 de marzo). Congreso de la República. Diario Oficial n. ° 52 330.

Mesa por la Reforma Policial (2023). *Transformación del ESMAD en UNDMO no fue estructural*. Plataforma Colombiana de DD. HH.

Ministerio del Interior (2025). *MinInterior impulsa conformación del comité para el esclarecimiento de los hechos del estallido social* [Nota de prensa].

Ministerio de Relaciones Exteriores (2023, 9 de junio). *Colombia y la CIDH formalizaron la puesta en marcha del mecanismo de seguimiento* [Comunicado de prensa].

Naciones Unidas (1990). *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Octavo Congreso, La Habana.

Narváez Jaimes, G. E. (2022). Un siglo de protesta y movilización social en Colombia (1919-2020). *Campos en Ciencias Sociales*, *10*(2), 1-33. https://doi.org/10.15332/25006681.7935

Negret, C., Torres, J., Chaux, E. y Rodríguez, M. (2021). *Informe final para el esclarecimiento de los hechos ocurridos el 9 y 10 de septiembre de 2020*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Niño González, C. A. (2022). Estigmatización y criminalidad contra defensores de DD. HH. *Revista Científica General José María Córdova, 20*(37), 142–161.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2020, 26 de febrero). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (Doc. A/HRC/43/3/Add.3). Organización de las Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2021a, 23 de febrero). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (Doc. A/HRC/46/3/Add.3). Organización de las Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2021b, diciembre). *El Paro Nacional 2021: lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia*. Organización de las Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2022, 28 de febrero). *Situación de los derechos humanos en Colombia: informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (Doc. A/HRC/49/19). Organización de las Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2024, 21 de febrero). *ONU Derechos Humanos saluda transformaciones en la Policía de Colombia que permiten una mejor protección de derechos humanos* [Comunicado de prensa]. Organización de las Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2026, marzo). *Situación de los derechos humanos en Colombia: informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (Doc. A/HRC/61/20). Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] y Policía Nacional de Colombia. (2017). *La UNESCO y la Policía Nacional de Colombia fortalecen alianza para la capacitación a la Fuerza Pública de Iberoamérica en estándares de libertad de expresión* [Nota de prensa].

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200A (XXI). (1966, 16 de diciembre). Asamblea General de las Naciones Unidas. Ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968 (Diario Oficial n. ° 32 682).

Reporteros sin Fronteras y Fundación para la Libertad de Prensa. (2021, 4 de mayo). *Colombia: ataque frontal a la libertad de prensa en protestas sociales*. https://rsf.org/es/colombia-ataque-frontal-la-libertad-de-prensa-en-protestas-sociales

Resolución 1091 de 2023. Por la cual se expide el Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, de la Policía Nacional de Colombia. (2023, 31 de marzo). Policía Nacional de Colombia. https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/14._res._1091del_31-03-2023_manual_atencion_a_manifestacion_publica.pdf

Resolución 1590 de 2020. Creación de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social. (2020, 23 de marzo). Defensoría del Pueblo.

Resolución 01840 de 2025. Manual para el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales (AML) y su clasificación técnica para la Policía Nacional. (2025, 20 de junio). Policía Nacional de Colombia. https://policia.edu.co/wp-content/uploads/2026/10/Resolucion-Nro.-01840-del-20-06-2025-AML.pdf

Resolución 2002 de 2025. Por la cual se reglamenta el mecanismo de expertos extrajudicial previsto en el Decreto 1190 de 2025. (2025, 21 de noviembre). Ministerio del Interior. https://www.mininterior.gov.co/normativas/resolucion-2002-del-21-de-noviembre-de-2025/

Resolución 05062 de 2024. Por la cual se modifica el artículo 5.º de la Resolución número 2774 de 2013 y se deroga la Resolución número 1823 de 2018. (2024, 5 de diciembre). Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Diario Oficial n. ° 52 962.

Sentencia C-223/17. (2017, 20 de abril). Corte Constitucional (Alberto Rojas Ríos, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-223-17.htm

Sentencia condenatoria contra Danilo José Núñez Zabaleta. Radicación n. ° [número]. (2026, 6 de abril). Juzgado 64 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá.

Sentencia SP757-2025. Radicación n. ° 67 200. (2025, 26 de marzo). Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal (Gerson Chaverra Castro, M. P.).

Sentencia STC7641-2020. Radicación n. ° 11001-22-03-000-2019-02527-02. (2020, 22 de septiembre). Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (Luis Armando Tolosa Villabona, M. P.).

Sentencia T-372/23. (2023, 20 de septiembre). Corte Constitucional (Alejandro Linares Cantillo, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-372-23.htm

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