



DÉCIMO SEGUNDO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2024 – 2025

Comisión de Seguimiento y Monitoreo
a la Implementación de la Ley 1448 de 2011
“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”



Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011

*“Ley de Víctimas y Restitución
de Tierras”*

**DÉCIMO SEGUNDO INFORME
DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA**

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo. XII INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

ISBN: 978-628-7743-23-6

Páginas: 140

Bogotá, D. C., 2025

Calle 55 N.º 10-32 – Sede nacional

Apartado aéreo: 24299 – Bogotá, D. C.

Código postal: 110231

PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000

www.defensoria.com

...

Procurador General de la Nación

Gregorio Eljach Pacheco

Presidente de la Comisión

Defensora del Pueblo

Iris Marín Ortiz

Secretaría Técnica de la Comisión

Contralor General de la República

Carlos Hernán Rodríguez Becerra.

REPRESENTANTES DE LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS

Adriana Patricia Pérez Rojas

Ludirlena Pérez Carvajal

Odorico Guerra Salgado

Arnulfo Cardosí Julio

EQUIPO PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador Delegado Preventiva y de Control a la Gestión 5. para el Seguimiento del Acuerdo de Paz.

Javier Augusto Sarmiento Olarte

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 2. para la Restitución de Tierras

Tania Esperanza Guzmán Pardo

PROCURADURÍA DELEGADA PREVENTIVA Y DE CONTROL A LA GESTIÓN 5. PARA EL SEGUIMIENTO AL ACUERDO DE PAZ

Javier Mauricio Acevedo Rodríguez
(Líder de Proceso)

Ana María Gómez Martínez

Angélica Rocío Barbosa Salamanca

Brayan Alexis Plazas Díaz

Diana Milena Yáñez Vargas

Doris Patricia Enciso Ortiz

Jairo Armando Martínez Moreno

José Luis Martínez Rojas

Jenny Paola Niño Capera

José Luis Rodríguez Arévalo

Mayra Alejandra Rodríguez García

Mishelle Orozco Vergel

Olga Lucía Paiba Rocha

Wilson Alfonso Penilla Medina

PROCURADURÍA DELEGADA CON FUNCIONES MIXTAS 2. PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Ángela Rodríguez Suárez

(Líder del proceso)

Leonardo Andrés Castillo Vera

Luis Fernando Patiño Melo

Adriana Fernanda Tarazona Bermúdez

Erick Andrés Pérez Álvarez

Maritza Natividad Sora

EQUIPO DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Defensora Delegada para la Orientación y

Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado

Betty Eugenia Moreno Moreno

Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

Vladimir Martín Ramos

Defensora Delegado para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas

Nathalia Romero Figueroa

DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA ORIENTACIÓN Y ASESORÍA A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO

Equipo de trabajo

Enith Xiomara Ebrath Sinning (Líder del proceso)

Andrea del Pilar García Cojín

Aníbal Martínez Berrocal

Diego Andrés García Quintero

Edwin Delgado Córdoba

Luz Marina Múnera Márquez

Martha Selene Lozada Cardozo

Ximena García Celis

Zaida del Carmen Carrillo Maestre

DEFENSORÍA DELEGADA PARA LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN EN MOVILIDAD HUMANA

Equipo de trabajo

María Constanza Córdoba

Mario Alberto Fajardo Camargo

DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS Y SISTEMA DE ALERTAS

TEMPRANAS

Equipo de trabajo

Diana Milena Rodríguez Sierra

Daniel Antonio Garzón Moreno

Grupo de apoyo- Asesores de la Defensoría del Pueblo

Alicia Jacqueline Rueda Rojas

Norma Constanza Salamanca Tejada

Juan Leonardo Bello Pérez

La Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno agradece el apoyo de los equipos psico-jurídicos de las defensorías regionales.

EQUIPO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contralor Delegado para el Posconflicto

Fabio Alberto Alzate Carreño

Equipo de trabajo

Claudia Patricia Goyeneche Báez

(Líder del Proceso)

Abel Andrés Petro Escobar

Camilo Andrés Clavijo Herreño

Camilo Estiven Coral Carlosí

Claudia Andrea Sánchez Krieger

Daniela Valenzuela Macías

Diana Brigitte Ramírez Prado

Elkin Yezid Cabrejo Sánchez

Elvia Patricia Ortiz Cardona

Juan Nicolás Cifuentes Sastoque

María Fernanda Silva Hernández

Nathaly Cárdenas Uruña

Sandra Patricia Aceros Tauta

Sara Liseth Escobar Martínez

Wendy Jholany Quevedo Rodríguez

William René Carrillo Veloza

Yezid Andrés Verbel García

Portada

Defensoría del Pueblo

Foto

Defensoría del Pueblo

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Coordinación y edición general:

CAROLINA VERGEL TOVAR

Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

Este documento debe citarse así: XII informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011

“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” DÉCIMO SEGUNDO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

...

2024 – 2025
Bogotá, Colombia
20 de Agosto de 2025



Contenido

Glosario.....	6
Introducción.....	14
Metodología.....	20
Presupuesto de la Ley de Víctimas y restitución de tierras.....	56
Prevención, protección y garantías de no repetición.....	62
Asistencia.....	68
Atención y orientación.....	68
Atención humanitaria.....	72
Reparación integral.....	76
Retornos, reubicaciones e integraciones locales.....	76
Rehabilitación.....	82
Restitución de tierras.....	86
Vivienda urbana y rural.....	90
Educación superior.....	94
Generación de ingresos.....	98
Indemnización administrativa.....	102
Reparación colectiva.....	106
Medidas de satisfacción.....	110
Participación.....	116
Coordinación nación-territorio.....	122
Género.....	126
Víctimas en el exterior.....	132
Investigaciones.....	136
1.1. Investigaciones fiscales.....	136
1.2. Investigaciones disciplinarias.....	138

GLOSARIO

ACDVPR	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación - Alcaldía Mayor de Bogotá	AICMA	Acción Integral Contra Minas Antipersonal
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	ANT	Agencia Nacional de Tierras
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia
ACSN	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada	ANUC-UR	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción
Acuerdo de Paz	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	ARC	Armada de la República de Colombia
ASOVICA	Asociación de víctimas del conflicto armado colombiano en Canadá.	ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ADR	Agencia de Desarrollo Rural	ART	Agencia de Renovación del Territorio
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados	ASOPRO-MUCA	Asociaciones Humanitarias de Cooperación, de Acción Social en Tibú
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	ATCC	Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare
AFRO-MUPAZ	Asociación de Mujeres Afro por la Paz	AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
AFP	Administradoras de fondos de pensiones	AVC	Ahorro Voluntario Contractual
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia	AT	Alertas Tempranas
AH	Atención Humanitaria	BAC	Banco Agrario de Colombia
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia	BACRIM	Bandas Emergentes y Bandas Criminales
AHI	Ayuda Humanitaria Inmediata	Bancóldex	Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia
AHT	Atención Humanitaria de Transición	BOCJA	Bloque Occidental Comandante Jacobo Arenas
ANMUCIC	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia	Cancillería	Ministerio de Relaciones Exteriores
		CAP	Cuentas de Ahorro Programado
		CEPM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

CERREM	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas	CCOET	Comando Conjunto Estratégico de Transición
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	CITREP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
CFBNT	Cese al Fuego de carácter Bilateral, Nacional y Temporal	CNPRC	Comité Nacional de Paz
CGR	Contraloría General de la República	CRAV	Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas	CSMLV	Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas
CIPRUNNA	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Uso Ilícito de Niños, Niñas y Adolescentes	CTJT	Comité Territorial de Justicia Transicional
CTEP	Circunscripciones Especiales Temporales de Paz	DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
CISP	Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos	DD.HH.	Derechos humanos
CM	Costos Misionales	DDTT	Direcciones Territoriales de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
CSM	Comité de Seguimiento y Monitoreo	DIARI	Dirección de información análisis y reacción inmediata de la Contraloría General de la República [CGR]
DCMH	Dirección para la Construcción de la Memoria Histórica	DIH	Derecho Internacional Humanitario
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica	DISH	Dirección de Infraestructura Social y Habitación – Prosperidad Social
CNR	Consejo Noruego para Refugiados	DM	Distritos Militares del Ejército Nacional de Colombia
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	DNP	Departamento Nacional de Planeación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	DPS	Departamento de Prosperidad Social
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento	DTS	Direcciones Territoriales en Salud
COPER	Comando de Personal del Ejército Nacional de Colombia	EAPB	Empresas Administradoras de Planes de Beneficios
COREC	Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional de Colombia	ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
		EAI	Equipos de Atención de Inmediata de Prevención de Reclutamiento de NNA

EEA	Esquemas Especiales de Acompañamiento	FMI	Folio de Matriciula Inmobiliaria
EEAF	Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar	FNA	Fondo Nacional de Ahorro
EEAC	Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario	Fondo	Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Víctimas del Conflicto Armado
EE.TT.	Entidades territoriales	Fonvivienda	Fondo Nacional de Vivienda
EIATT	Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial	FonTIC	Fondo Único de las Telecomunicaciones
ELN	Ejército de Liberación Nacional	FRT	Fondo de Restitución de Tierras
EMC	Estado Mayor Central	FRV	Fondo de Reparación para las Víctimas
ERAC	Ejército Revolucionario Antisubversivo Colombiano	FRECH	Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia	FRISCO	Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
EP	Espacio público	FSC	Formatos de Sujetos Colectivos
EPL	Ejército Popular de Liberación	FUD	Formato Único de Declaración
EPS	Entidades Prestadoras de Salud	FUT	Formulario Único Territorial
ESE	Empresas Sociales de Estado	GAO	Grupos Armados Organizados
ERE	Estrategia de Recuperación Emocional Grupal	GDO	Grupos Delictivos Organizados
ERM	Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal	GED	Goce Efectivo de Derechos
EREG	Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	GES-PROY-SGR	Base de datos para el monitoreo, seguimiento y control de proyectos de regalías del DNP
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	GVP	Grupo de Valoración Preliminar
FAC	Fuerza Aérea de Colombia	GFA	Gastos Fijos Anuales
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo	GURP	Grupos Regionales de Protección
FGN	Fiscalía General de la Nación	ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Fiduagraria	Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario	ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior

ICNT	Indicadores de Coordinación Nación Territorio	MDM	Medición del Desempeño Municipal
ICT	Índice de Capacidad Territorial	MIGT	Módulo de Gestión de Turnos
IDI	Índice de Desempeño Institucional	MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
IES	Instituciones de Educación Superior	MITI	Modelo de Intervención Territorial Integral
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Minagri-cultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos	MDPEV	Mesa Departamental de Participación Efectiva de Víctimas
IGRSE	Índice Global de Restablecimiento Social y Económico	MNPEV	Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	MMPEV	Mesa Municipal de Participación Efectiva de Víctimas
INES	Iniciativa Nacional por la Equidad en Sectores Rurales	Minciencias	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Minco-mercio	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
IPS	Instituciones Prestadoras de Salud	Mindefensa	Ministerio de Defensa Nacional
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Minedu-cación	Ministerio de Educación Nacional
IRACA	Intervenciones Rurales Integrales	Minha-cienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
ISSAI	Normas de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores	Mininterior	Ministerio del Interior
ITG	Informe Técnico de Gerreferenciación	Minjusticia	Ministerio de Justicia y del Derecho
ITP	Informe Técnico Predial	Mintic	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
IVA	Impuesto al Valor Agregado	Minsalud	Ministerio de Salud y Protección Social
JAC	Junta de Acción Comunal	Mintrabajo	Ministerio del Trabajo
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	Minvivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
LGTBIQ+I	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales	mm	Miles de millones
MAP	Minas Antipersonales	MOEDG	Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género
MCH	Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad		

MPTF	Fondo Multidonante de Naciones Unidas	ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
MTP	Método Técnico de Priorización – Resolución 1049 de 2019	OSIEGD	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas
MUSE	Municiones sin Explotar	OV	Organizaciones de Víctimas
NAR	Nuevas Áreas de Reincorporación	OCHA	Oficina para la coordinación de Asuntos Humanitarios
MUSVI	Mecanismo Único de Seguimiento a Víctimas	PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
NARP	Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros	PAO	Plan de Acción Oportuna del Ministerio del Interior
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes	PRyR	Programas de Retorno y Reubicación
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República	PAS	Plan de Acción de Seguimiento
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión	PAT	Plan de Acción Territorial
ODV	Organizaciones Defensoras de Víctimas	PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
OFP	Organización Femenina Popular	PAV	Puntos de Atención a Víctimas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones del Sistema de las Naciones Unidas	PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos	PDT	Planes de Desarrollo Territorial
OCCRE	Oficina de Control, Circulación y Residencia	PGN	Procuraduría General de la Nación
OCT	Organizaciones de Crimen Transnacional	PIP	Planes Integrales de Prevención
OIT	Organización Internacional del Trabajo	PIIP	Plataforma Integrada de Inversión Pública
ONG	Organización No Gubernamental	PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva

PRR	Planes de Retorno y Reubicación	PGN	Procuraduría General de la Nación
PIG	Programa Integral de garantías	POA	Plan Operativo Anual
PIGMLD	Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos	PON	Policia Nacional de Colombia
PAICMA	Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal	POR	Plan Orientado a Resultados
PMI	Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz	PRIEV	Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado
PND	Plan Nacional de Desarrollo	PS	Prosperidad Social
PNARIV	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	PVG	Programa de Vivienda Gratuita
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución	REDEPAZ	Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y la Reconciliación
PNVISR	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural	RRIL RNEC	Retornos, Reubicaciones e Integración Local Registraduría Nacional del Estado Civil
PNR	Plan Nacional de rehabilitación	RNI	Red Nacional de Información
PNVCF	Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal	RSS	Régimen Subsidiado de Salud
POD	Subsidios de Vivienda de Promoción de Oferta y Demanda	RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
PVDF	Población Víctima de Desplazamiento Forzado	RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
p. p	Puntos porcentuales	RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de información, coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno.
RSS	Régimen Subsidiado de Salud	RUV	Registro Único de Víctimas
PAS	Plan de Acción y Seguimiento de los documentos CONPES	SAE	Sociedad de Activos Especiales
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos		

SAI	San Andrés Islas
SIVJNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SECOP I y II	Sistema Electrónico para la Contratación Pública I y II
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SFVE	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
SFVISR	Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural
SFVU	Subsidio Familiar de Vivienda Urbana
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SGV	Sistema de Gestión para las Víctimas
SIA	Sistema Integral de Auditoría
SIGO	Sistema de Información de Gestión de Oferta
SIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SIME	Grupo de Administración, Soporte y Análisis de los Sistemas de Información Misional y Estratégica
SIM	Sistema de Información Misional

SM	Segunda Marquetalia
SMMLV	Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro.
Sinergia	Sistema nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SIRAIMH	Sistema de Identificación y Registro de Acciones e Iniciativas de Memoria Histórica
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
Sisconpes	Aplicativo web del Departamento Nacional de Planeación para la gestión de los documentos CONPES
SISPAE	Sistema de Seguimiento y Monitoreo a las Atenciones de las Víctimas
SISPRO	Sistema Integrado de Información de la Protección Social
SISE	Sistema de información del Servicio de Empleo
Sistema Integral de Paz	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SITAC	Sistema Integral de Trámites Ciudadanos
SIUCE	Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente

SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
SuperNotariado	Superintendencia de Notariado y Registro
Supersalud	Superintendencia de Salud
SRNI	Subdirección Red Nacional de Información
SPE	Servicio Público de Empleo de Colombia
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SRC	Sujeto de Reparación Colectiva
SSV	Superación de la Situación de Vulnerabilidad
TOAR	Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador
UAESP	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UNPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
VBG	Violencia Basada en Género
VIPA	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
VIVANTO	Aplicativo de la UARIV para la gestión de datos
ZR	Zonas de Reclutamiento del Ejército Nacional de Colombia





INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021 y modificada por la Ley 2421 de 2024, se creó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [CSMLV], con el propósito de analizar la implementación, el desarrollo y el grado de desempeño de la Ley.

La Comisión está integrada por delegados de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas: Odorico Guerra Salgado, Ludirlena Pérez Carvajal, Arnulfo Cardossi y Adriana Patricia Pérez; así como por el Procurador General de la Nación, Gregorio Eljach Pacheco; la Defensora del Pueblo, Iris Marín Ortiz y el Contralor General de la República, Carlos Hernán Rodríguez

Becerra, quienes son responsables de presentar ante el Congreso de la República el Doceavo Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En este contexto, el informe presenta las conclusiones derivadas del seguimiento realizado por la CSMLV a los avances y retrocesos en la implementación de la política pública relacionada con los componentes de asistencia, atención y reparación a las víctimas. Además, incluye diversos análisis sobre temas de gran relevancia, como la coordinación entre nación y territorio, la asignación presupuestal, el enfoque de género y la situación de las víctimas en el exterior. Adicionalmente, se incorpora un capítulo

elaborado por los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, el cual expone, desde una perspectiva territorial, las problemáticas, necesidades y recomendaciones de la población víctima.

Las fuentes usadas para la realización de este informe son principalmente: las respuestas de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) a las solicitudes remitidas desde la CSMLV, la información de bases de datos oficiales, las reuniones institucionales, encuestas estructuradas y los informes y resultados de seguimiento de cada uno de los órganos de control en el marco de sus competencias. Asimismo, se incluye el análisis de las respuestas de las entidades SNARIV y entidades territoriales (EE.TT.), referentes a las recomendaciones realizadas por la CSMLV en el undécimo informe.

El presente informe está estructurado en seis ejes fundamentales: (i) presupuesto; (II) prevención y protección; (III) atención y asistencia; (iv) reparación integral; (v) ejes transversales y (vi) investigaciones disciplinarias y fiscales. Estos ejes han sido desarrollados conforme con una metodología mixta de análisis cuantitativo y cualitativo.

El primero de ellos se basó en una revisión histórica de indicadores que provienen principalmente de fuentes como el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2022–2026), el CONPES 4031 de 2021, la batería IGED y el Mecanismo Único de Seguimiento a Víctimas (MUSVI). De otra parte, la CSMLV ha formulado indicadores propios, con el

fin de analizar las particularidades de cada una de las medidas de la Ley.

El análisis cualitativo, por su parte, sintetiza los principales avances y dificultades identificados, producto del análisis realizado. Asimismo, en cada capítulo, se incluye un apartado específico de conclusiones y recomendaciones. Es importante notar que, los capítulos relacionados con el presupuesto de la Ley e investigaciones fiscales y disciplinarias, dado su carácter transversal, cuentan con una estructura diferente.

En materia presupuestal se analiza la evolución histórica del presupuesto destinado a la Ley de Víctimas y restitución de Tierras, donde se evidencia que entre 2012 y 2024, la Nación ejecutó \$243,1 billones (a precios constantes de 2024), se revisan las principales fuentes de recursos y se identifican aquellos que provienen del Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Participaciones y entidades territoriales. De otra parte, se presenta un análisis del financiamiento de la ley que expresa que, según cálculos de la Contraloría General de la República, entre 2025 y 2031, se necesitarían alrededor de \$ 407,3 billones constantes de 2025¹ para la implementación de la citada Ley.

En materia de prevención y protección se exhorta al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección, a adoptar de forma urgente estrategias integrales y eficaces para enfrentar los graves riesgos que amenazan a líderes sociales, defensores de derechos humanos y autoridades étnicas. Sobre la preven-

¹ El Costeo elaborado por la CGR se realizó, estableciendo por medida un costo unitario y el universo de víctimas que la requieren. Se proyectó el costo para los siete años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 a 2031, con la indexación correspondiente.

ción del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, es necesario fortalecer y focalizar las intervenciones en los departamentos con mayores índices, como Cauca, Chocó, Norte de Santander, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca, Putumayo, entre otros.

Referente al componente de **atención a población víctima** se identifica que en los Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV) persisten desafíos en infraestructura, presupuesto y articulación institucional, es así como se identificó que la mayoría de los CRAV presentan deficiencias físicas y 15 de ellos no cuentan con recursos para mantenimiento. De otra parte, la presencia del SNARIV es limitada; la UARIV, el SENA y el DPS las únicas entidades con participación regular. Sobre el particular se recomienda fortalecer la presencia institucional, asegurar recursos sostenidos y realizar diagnósticos técnicos con enfoque diferencial.

La CSMLV señala que la falta de reporte de información en el aplicativo SIGO-PAT de la UARIV por parte de las entidades territoriales dificulta la evaluación en la entrega de la medida de **atención humanitaria inmediata**. Asimismo, la Comisión llamó la atención sobre la persistencia en el incumplimiento del umbral del 70 % en la cobertura en Atención Humanitaria Inmediata, exigida por la Corte Constitucional, evidenciando una respuesta insuficiente al derecho a la subsistencia mínima.

Sobre **retornos y reubicación** se analizaron los resultados parciales en las metas del PND y del CONPES en soluciones duraderas, así como las deficiencias de la implementación y articulación institucional. Se plantea la urgencia de priorizar en los Planes Territoriales de Soluciones Duraderas

a comunidades con planes de retorno, reubicación o integración local, especialmente en municipios PDET y ZOMAC; asegurar la inclusión de los principios de seguridad humana, dignidad y promover una estrategia interinstitucional de protección integral para garantizar la presencia efectiva del Estado.

En materia de **rehabilitación** se señala la ausencia de datos actualizados de 2023 por parte del Minsalud, lo que limita el análisis y seguimiento del PAPSIVI. La Comisión recomendó a Minsalud fortalecer los mecanismos de reporte y consolidación de información, diseñar e implementar rutas con enfoque étnico y territorial, ampliando los criterios de priorización territorial e incorporando mecanismos de focalización basados en la búsqueda activa, e implementar mecanismos permanentes de incidencia para la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas.

Frente al componente de **restitución de tierras**, la CSMLV identificó una baja gestión de la Unidad de Restitución de Tierras en la decisión de solicitudes de inclusión en el RUPTA, con solo un 36 % de cumplimiento de la meta para 2024. Se observa un descenso en las decisiones de fondo, pasando de 13.501 solicitudes en 2017 a 5.999 en 2024. Asimismo, se resaltó que la falta de articulación interinstitucional sigue siendo un cuello de botella para el cumplimiento de los fallos de restitución de tierras. Se recomendó a la URT crear e implementar estrategias prioritarias para resolver solicitudes de inscripción en el RUPTA y en el RTDAF, y fortalecer la capacidad operativa del IGAC mediante la asignación prioritaria de recursos.

En materia de **vivienda**, se señala que, de acuerdo con la Encuesta de Calidad

de Vida del DANE 2024, el déficit habitacional en el país ha disminuido al 26,8 %, reflejando una reducción de 2,1 puntos porcentuales con respecto a 2023. Pese a estos datos, solo el 10,7 % de los hogares víctimas de desplazamiento habita una vivienda digna. Entre 2012 y 2025 se han asignado 277.947 subsidios de vivienda en el país, pero solo el 13,4 % ha sido destinado a población víctima. Asimismo, persisten más de 12.900 subsidios urbanos y 12.700 rurales sin ejecutar, algunos desde hace más de una década. Frente a lo anterior, se recomienda mejorar el acceso a los programas de vivienda, aumentar la cobertura en las regiones que históricamente ha tenido menor asignación de subsidios familiares de vivienda y terminar los proyectos de vivienda rezagados.

El análisis de **Educación superior** evidencia un crecimiento entre 2021 y 2023 del 16 % en el número de víctimas vinculadas a la educación superior en programas de pregrado y un 19 % en programas técnicos y de posgrado. De otra parte, en 2024, se presentó una disminución del 22 % en la demanda de solicitudes ante el Fondo de Educación Superior para Víctimas que pasaron de 25.211 a 19.532. Lo anterior, pese al aumento de recursos de 6,5 %, que pasaron de \$ 98.785 millones a \$ 105.262 millones. Se resalta que el acceso a información oportuna sigue siendo un desafío y que persisten brechas regionales y una débil articulación institucional, lo cual limita la respuesta del Estado en garantizar el derecho a la educación para esta población.

En materia de **generación de ingresos** se resalta que es necesario contar con una ruta específica para población víctima, con el diseño de programas integrales y sostenibles. En el análisis, se evidencia

que, a junio de 2025, el 65 % de la población víctima se encuentra en algún nivel de pobreza por ingresos. El 47 % percibe ingresos inferiores a \$ 460.198 mensuales por persona, y el 17,8 % tiene ingresos mensuales inferiores a \$ 242.389 por persona. Esto equivale a 5.046.970 personas víctimas en su mayoría desplazados forzosamente de sus territorios, que se encuentran en situación de pobreza monetaria y pobreza extrema.

En **indemnización administrativa**, el análisis presenta que, desde 2011 se han pagado 1.727.553 indemnizaciones por un total de \$ 12,9 billones de pesos. El presupuesto para indemnizaciones aumentó significativamente a partir de 2022, siendo 2024 el año con mayor asignación (86 % más que en 2023). Sin embargo, el número de personas indemnizadas desde la entrada en vigencia de la Ley (1.368.269) representa solo el 19 % de las 9.226.775 personas susceptibles de recibir la medida.

Sobre el componente de **reparación colectiva** se identifica que, aunque las modificaciones a la Ley 1448 de 2011, mediante la Ley 2421 de 2024, buscan fortalecer esta medida; sus efectos aún no son perceptibles y la tendencia regresiva persiste. Solo se cerraron tres procesos de reparación colectiva en el periodo del informe y la cifra de acciones pendientes por implementar asciende a 13.428, equivalente al 78,44 % del total. Se insiste a la UARIV en la necesidad de modificar la Resolución 3143 de 2018, para recomponer los enfoques reparador y transformador de la Reparación Colectiva.

Referente a **medidas de satisfacción**, persisten desigualdades en la atención a víctimas, tanto en el país como en el exterior. Se requieren avances en la publicación y

en la elaboración de nuevas investigaciones para la memoria histórica. Se registró un aumento de iniciativas acompañadas y actos simbólicos, pero con brechas de ubicación y registro. Asimismo, hay retrasos significativos en la entrega del Museo Nacional de Memoria Histórica; a pesar que se priorizan esfuerzos para su finalización y operación.

En materia de **participación** se destacan esfuerzos institucionales como, aumento de cupos en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, planes de trabajo concertados y fortalecimiento técnico. Sin embargo, persisten vacíos estructurales: 50 % de los indicadores de participación no se reportan; solo 3 % de las 1.100 mesas reciben asistencia técnica estructurada; no hay trazabilidad clara de propuestas y su adopción o implementación por las entidades del SNARIV. En lo territorial, varias mesas no cumplen con el mínimo de sesiones semestrales, lo que debilita el seguimiento y la incidencia. Hay barreras para pueblos étnicos por falta de reglamentación de cupos autónomos y desconocimiento de decretos étnicos (4633, 4634, 4635 de 2011). Por lo que se recomiendan medidas para garantizar trazabilidad de las propuestas y mejorar su incidencia en los diferentes espacios.

Sobre la coordinación nación-territorio se encontró que el 47 % de los municipios del país muestran una baja inversión en atención a víctimas del conflicto, lo que revela una desconexión crítica entre la capacidad fiscal local y la implementación efectiva de la Ley de Víctimas. Seis de cada diez municipios requieren intervención urgente y en 451 de ellos la necesidad más apremiante es la ayuda humanitaria en subsidiariedad.

En materia de género, la CSMLV reconoce avances importantes en la incorporación del enfoque de género e interseccional de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas con la “Búsqueda Arco Iris” y de la Agencia de Renovación del Territorio. Sin embargo, se observa que la política pública de víctimas con enfoque de género y perspectiva interseccional suele limitarse a la perspectiva de la mujer, lo cual contrasta con el alcance amplio propuesto. Igualmente, se insta a fortalecer la implementación de medidas colectivas de reparación para organizaciones de mujeres y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+, con un equipo nacional que asegure enfoque de género, diferencial e interseccional.

Frente a la asistencia, atención y reparación a las **víctimas en el exterior**, se identificó que, de los 130 consulados de Colombia, solo 54 toman declaraciones de víctimas. Se han realizado 15.224 giros de indemnización administrativa a 14.733 víctimas en el exterior. Sin embargo, solo el 10.18 % de las víctimas registradas en el RUV han logrado retornar o reubicarse, lo que refleja una baja efectividad en los procesos de retorno. Por lo que se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores, enfatizar en estrategias digitales de difusión de protocolos de retorno y reubicación, especialmente en consulados de España y Chile, y promover la no interrupción en la contratación de funcionarios encargados en la atención a víctimas.

Finalmente, en cumplimiento del Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, se presentan los capítulos de Investigaciones Fiscales y Disciplinarias. En el primero, se realiza un recuento de las acciones de Control Fiscal desarrolladas por la Contraloría General de la República entre 2012

y el primer semestre de 2025, con la realización de 63 auditorías (cumplimiento y financieras), 55 Actuaciones Especiales de Fiscalización y 411 seguimientos territoriales. En este capítulo se relacionan los principales hallazgos de las actuaciones adelantadas y se detalla información de seguimientos territoriales, eventos de intercambio de experiencias y proyectos catalogados como “elefantes blancos”.

Respecto del capítulo de Investigaciones Disciplinarias, con corte a 31 de marzo de 2025, la Procuraduría General de la Nación reporta un total de 394 procesos disciplinarios activos relacionados con posibles incumplimientos de la Ley 1448 de 2011. Entre abril de 2024 y marzo de 2025, ingresaron 166 nuevos procesos, predominando las presuntas vulneraciones a los derechos humanos y al DIH. Las conductas han sido atribuidas principalmente a funcionarios de alcaldías, fuerza pública, gobernaciones y personerías.

De las recomendaciones emitidas en los anteriores capítulos, la CSMLV realizará un estricto seguimiento a las entidades concernidas, con el fin de velar su implementación y propender por el goce efectivo de la población víctima del conflicto armado.





METODOLOGÍA

La metodología comprende el análisis cuantitativo y cualitativo de los productos y resultados propuestos en la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021, Ley 2421 de 2024 y por el Gobierno nacional en:

- (i) Los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social –en adelante (CONPES)– 4031 de 2021 y su sistema de seguimiento SISCONPES.
- (ii) Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz –(PMI)–,
- (iii) Plan Nacional de Desarrollo (PND 2022 – 2026) en el Capítulo de Víctimas,
- (iv) indicadores de goce efectivo de derechos (IGED). y

- (v) otros indicadores de seguimiento oficiales e indicadores propios de la CSMLV.

El análisis que se realiza en este informe incluye el seguimiento a la Ley 1448 de 2011 desde 2012, con énfasis en el periodo comprendido entre enero de 2024 y abril de 2025. Excepcionalmente, se establecen fechas de corte diferentes. Para los análisis consolidados se pueden utilizar los datos acumulados a la fecha de corte especificada.

Las fuentes de información comprenden bases de datos, reportes oficiales y solicitudes de información particulares a cada una de las entidades del Sistema Nacional

de Atención y Reparación a Víctimas por medida o tema analizado.

Cada capítulo presenta, en primer lugar, una sección cuantitativa, que expone la evolución de los indicadores del CONPES 4031 de 2021, PMI, PND 2022-2026 y los propios de la CSMLV con su análisis respectivo y en segundo lugar, se expone una sección cualitativa con el análisis correspondiente a variables de análisis o estudios relacionados con la temática.

Los indicadores propios de la CSMLV, contienen fórmulas de cálculo que explican claramente si corresponden a porcentajes, número o promedio. En los que se aplicó la fórmula de porcentaje, el denominador corresponde al universo meta y el numerador a las unidades de medida cubiertas, determinadas según componente del derecho, fases y productos de la política.

Los dos datos fueron suministrados por el Gobierno nacional en las respuestas a los requerimientos de información realizados y reportados en los portales Sinergia, SIPO, SisCONPES y MUSVI, los cuales contienen indicadores de todos los sectores y entidades gubernamentales relacionados con esta política pública. Es pertinente señalar que todos los indicadores presentados en el informe explican su fuente y fórmula de cálculo.

Adicionalmente, con el fin de ampliar el análisis se incluyeron variables cuantitati-

vas, las cuales no corresponden a un indicador, pero proporcionan elementos de cobertura relevantes para el seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas.

En el análisis cualitativo se presentan resultados del análisis de documentación y se hace referencia a estudios pertinentes para fortalecer el análisis de cada componente y medida. De otra parte, en la medida en que se cuenta con datos desagregados territoriales se contempla esta información en cada uno de los capítulos.

Asimismo, se presentan avances y dificultades para la aplicación de la Ley 1448 de 2011, que representan retos del SNA-RIV para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Esto incluye el análisis de la información remitida por las entidades, relacionada con la aplicación de las recomendaciones emitidas por la CSMLV en el Décimo Primer Informe, los ejercicios de seguimiento propios de la Comisión y la percepción de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

Finalmente, cada capítulo expone las conclusiones y recomendaciones correspondientes al análisis realizado en pro de superar las dificultades encontradas y mejorar la implementación de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a víctimas, conforme con lo previsto en el marco normativo vigente.

Percepción de las víctimas

Este capítulo presenta una visión integral sobre la percepción que tienen las víctimas del conflicto armado colombiano frente a las distintas medidas de reparación previstas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus

desarrollos posteriores. Lejos de limitarse a una revisión técnica o normativa, este análisis se construyó a partir del diálogo directo con víctimas en diferentes regiones del país, las cuales son: Antioquia,

Magdalena, Córdoba, Chocó, Tolima, Caldas, Santander, Norte de Santander y Valle del Cauca. Cuyos testimonios, reflexiones y propuestas constituyen el eje central del contenido aquí desarrollado.

La información recopilada evidencia que, si bien existen avances normativos y esfuerzos institucionales en materia de reparación, persisten barreras estructurales, fallas en la implementación y profundas desconexiones entre las políticas diseñadas desde el nivel central y las realidades vividas en los territorios. En particular, se analizan las percepciones sobre el acceso a las medidas de indemnización administrativa, el funcionamiento del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral (PAPSIVI), el proceso de restitución de tierras y la implementación de los Programas de Reparación Colectiva.

Las víctimas han manifestado, con claridad y contundencia, que los procesos de reparación aún enfrentan serias limitaciones: demoras injustificadas, falta de enfoque diferencial, debilidad institucional, escasa participación real en la toma de decisiones, y una marcada desigualdad territorial en el acceso a las medidas de reparación. No obstante, también han compartido propuestas concretas, recomendaciones prácticas y caminos posibles para transformar los mecanismos de reparación en herramientas efectivas de justicia, dignificación y no repetición.

Este capítulo, por tanto, busca visibilizar esas voces, sistematizar sus percepciones y aportar a la formulación de políticas públi-

cas más cercanas a la realidad, más sensibles al daño sufrido y más comprometidas con una reparación integral que sea, ante todo, transformadora. La escucha activa del Estado hacia las víctimas no puede ser un acto simbólico: debe traducirse en acciones concretas, coherentes y sostenibles, capaces de restituir derechos, reconstruir confianza y aportar a la construcción de una paz estable y duradera desde los territorios.

En este año 2025, fueron ocho (8) los ejercicios territoriales realizados en territorio como parte de la recolección de los insumos para el capítulo percepción de las víctimas de 2025 o décimo segundo Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la ley de víctimas Ley 1448 de 2011. En cada uno de ellos nuestra comisión trabajó los temas acordados entre los cuatro (4) delegados de la mesa nacional de participación de víctimas y los responsables por parte de las tres entidades Procuraduría, Defensoría y Contraloría asistimos a los encuentros programados en las distintas regiones de Colombia, estas fueron: Santa Marta en el departamento del Magdalena, Cali en el departamento del Valle del Cauca, Cauca en el Departamento de Antioquia, Montería en el departamento de Córdoba, Barrancabermeja en el departamento de Santander, Cúcuta en el departamento de Norte de Santander, Quibdó en el departamento de Chocó, y Salamina en el departamento de Caldas. Adicionalmente se realizó un ejercicio al interior de la mesa nacional de participación en la ciudad de Ibagué en el departamento del Tolima.

Prevención y protección

La adopción de medidas de prevención, protección y garantías de no repetición constituye la pieza angular en la construcción de una sociedad en paz. Estas acciones permiten establecer mecanismos efectivos para frenar los impactos de la violencia en comunidades vulnerables y vulneradas. Además, fomentan la reformulación de espacios de interlocución entre las comunidades y las autoridades, para promover así un diálogo más inclusivo y efectivo.

Preocupa que la Unidad para las Víctimas, conlleva la falta de acceso a rutas de atención y asistencia por parte de las entidades que conforman el SNARIV, preocupa entonces el subregistro que se tenga a la fecha en especial los casos asociados a la trata con fines de explotación sexual contra las mujeres, esto demuestra que la Entidad no cumple con una adecuada implementación del enfoque de género y el enfoque multidimensional. No se requiere la transversalización, se hace el llamado para que se implemente de manera directa el enfoque de género y enfoque diferencial en cada una de las dependencias de las entidades.

Como representantes de las víctimas nos permitimos enunciar las dificultades en cuanto a las medidas de seguridad para las lideresas y líderes, y defensores de derechos humanos en el territorio, las cuales nos permitimos enunciar a continuación:

Mencionaremos algunas afirmaciones recogidas en las mesas de trabajo, como es el caso del Departamento del Valle del Cauca; actualmente, hay 23 municipios con Alertas Tempranas, que vinculan a la institucionalidad; no obstante, no se cumplen. Sin embargo, las Mesas solicitan la inclusión en los CIPRAT, pues no se tienen en cuenta.

Resulta preocupante, que en Cali no se reconocen las situaciones violatorias de los DD.HH. y DIH. Ejemplo de lo anterior, la masacre de los cinco niños de Llano grande. La institucionalidad menciona que no existen organizaciones (Shottas, Espartanos, disidencias de las FARC EP). En cuanto es planteada la problemática o denunciada, las personas reciben amenazas.

Adicionalmente, no existe un canal y un responsable que pueda atender las situaciones de amenaza y riesgo, especialmente en los fines de semana. Ejemplo de esto la situación vivida en Riofrío, en el cual los y las integrantes de la mesa recibieron amenazas. Por tal motivo se solicita un subcomité de prevención y protección Nacional, para atender la situación del departamento.

Las comunidades, en repetidas ocasiones, han reiterado que en los desplazamientos masivos se presentan pérdidas de las declaraciones. Además, el área de registro no las incluye dentro del tiempo correspondiente, lo cual vulnera sus derechos. Como resultado, las administraciones municipales enfrentan una asignación fiscal que puede extenderse hasta por ocho meses o más.

Frente a la crisis humanitaria, la mesa de trabajo nos informó lo siguiente: en el departamento de Norte de Santander, desde el día 16 de enero se activó la ruta de atención. Sin embargo, al principio, comenzaron a allegar desplazados al palacio municipal, sin tener en cuenta la gran magnitud y afluencia de víctimas; por ello, se trasladaron al estadio. Además, se identificaron algunas situaciones, como que algunos funcionarios no estaban al tanto de la activación de la ruta.

A pesar de estos desafíos, se logró cumplir aproximadamente con un 80 o 90 % de las necesidades, incluyendo transporte, alimentación y hospedaje. El último reporte indica que hay 456 personas alojadas en hoteles. Por otro lado, el gobierno habla de proyectos para el Catatumbo, pero aún no sabemos qué va a pasar con estas familias, ya que muchas de ellas expresan que no tienen intención de retornar.

Todo esto ha ocurrido desde un primer momento, desde el 18 de enero hasta el 3 de febrero, y en un segundo momento, desde el primero de febrero hasta el día de hoy. Además, no se ha dado cierre a la emergencia humanitaria, ya que actualmente se atienden aproximadamente 20 casos diarios de desplazados.

Por último, existe un tercer componente humanitario: se cuenta con cinco hoteles en el municipio, destinados a brindar higiene, alimentación y apoyo psicosocial a las personas migrantes.

Aunado a lo anterior, nos informan en la mesa de trabajo que frente al tema de seguridad de víctimas que han resultado favorecidos en procesos de tierras por parte de la SAE, las personas se encuentran recibiendo amenazas por parte de los anteriores dueños de estas tierras. El ministerio del Interior realizó una reunión, pero esto no implica la garantía del derecho a la vida.

Una queja reiterada de los delegados de las mesas es que en algunos municipios no existe un responsable institucional para atender los fines de semana a las víctimas frente a las solicitudes que se presentan como desplazamientos, reclutamiento, despojos de tierras y demás hechos.

Aún se siguen presentando barreras en relación con los NNA que las familias sacan para evitar que sean reclutados. Es decir, estos niños, niñas y adolescentes no son reconocidos oficialmente, incluso si las familias declaran que evitaron el reclutamiento o que lograron rescatar a los menores. Pareciera que, a las entidades solo les interesa si los NNA llegan con un uniforme, si entregan un arma o si son tomados en combate; en cambio, fuera de esas condiciones, no existen mecanismos adecuados para su inclusión en el RUV.

Por otro lado, los paga diarios siguen reclutando a los NNA para realizar cobros y para la trata de personas, pero sin condiciones que permitan su inclusión en el RUV. Esto evidencia que, a pesar de los esfuerzos, persisten obstáculos que dificultan la protección y el reconocimiento de los derechos de los menores en estos contextos.

La UNP no cuenta con un medio de comunicación directo con las comunidades, la carga se la dejan al solicitante, carece de información clara, ejemplo de esto: el esquema ligero, este fue adicionado por el decreto 1235 y hasta la fecha las poblaciones lo desconocen.

Asimismo, nos informan que se sigue presentando violencia de género por parte de los escoltas contratados por las UT hacia las protegidas, como también la institución no genera puentes de prevención frente a estas, ni actúa con respecto a las denuncias presentadas.

No hay una adecuada ruta de protección colectiva, lo cual resulta agravante para las comunidades solicitantes. Además, frente a las medidas entregadas, estas no corresponden a las necesidades y particularidades de las comunidades. Por otro lado, no existe una metodología de seguimiento a las medidas complementarias asignadas en el CERREM Mujeres.

Asimismo, el CERREM Mujeres no cuenta con una participación efectiva de las cuatro (4) delegadas ante este espacio; además, no hay presupuesto asignado ni se nos proporciona la información necesaria de las solicitantes. Por último, la mayoría de las participantes en el CERREM Mujeres

carecen de una formación adecuada en género, lo que limita su capacidad para tener una perspectiva amplia y comprender las necesidades particulares de las mujeres y mujeres trans. El decreto 1139-2021 eliminó al Grupo de Valoración de la UARIV (GVP), quedando a merced de lo que emitan los analistas de riesgo que precisamente son de la UNP.

Finalmente, preocupa que los comités de trata de personas en el ámbito municipal y departamental en su mayoría están creados en el papel, más no son operativos en lo que respecta la atención a las víctimas de trata de personas

Recomendaciones

- A las Entidades Territoriales, llevar a cabo seguimiento a las alertas tempranas y medidas de protección de los líderes y lideresas defensoras y defensores de derechos humanos.
- A la Procuraduría emitir una acción preventiva al Ministerio del Interior y la UNP para reevaluar las acciones adelantadas en materia de protección a líderes y lideresas.
- A las entidades territoriales, tener en cuenta que, en los planes de contingencia, contenga un capítulo de enfoque diferencial.
- A la unidad para las víctimas, emitir los lineamientos de asistencia técnica; a todos los entes territoriales frente a la elaboración de los planes de Contingencia.
- Al Ministerio del Interior acompañar la orientación para el reconocimiento de las acreditaciones de las comunidades étnicas.
- A la Unidad Nacional de Protección, brindar asistencia técnica consistente, oferta institucional y sensibilización en materia de la auto seguridad y autoprotección, todo dependiendo de la logística que brinde la UNP y la recepción de la ruta de protección.
- A los Entes Territoriales, La Unidad de Víctimas y el Ministerio del Interior solicitar incluir en los planes de Contingencia la Asistencia funeraria y tener en cuenta lo sucedido en el Norte de Santander el cual frente a la crisis humanitaria se desbordó lo contemplado en este; de igual manera; disponer la asignación presupuestal para estos.
- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, hacer presencia en las jornadas de prevención en el marco de los planes de prevención.

- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, crear estrategias que permita colocar la lupa en los casos de reclutamiento forzado, ya que esto trae muchas connotaciones y, además, relacionado con la desaparición forzada y la trata de personas.
- A la Unidad de Víctimas y al Ministerio de Interior, revisar los casos donde refieren que la problemática que hay frente al tema de la no inclusión basándose en el argumento de “delincuencia común” y pone el ejemplo de un paga diario que realiza un reclutamiento o desplazamiento. El funcionario de la UARIV indica se ha venido generando un análisis con el tema de cuando hay un actor armado, pone el ejemplo el narcotráfico cuando se realizan hechos victimizantes y no se puede desconocer que esté por fuera del conflicto armado cuando estos actores están sumamente relacionados con los grupos armados.
- A la Unidad Nacional de Protección: Se requiere que se generen acciones reales que prevengan el asesinato de líderes, lideresas o activistas defensores de derechos humanos, para esto es imperante que el gobierno nacional comprenda el genocidio que vive Colombia y cómo esto está afectando a este grupo.
- Frente al confinamiento se recomienda que esta práctica sea reconocida por la Unidad para las Víctimas como un hecho victimizante y los Entes Territoriales desplieguen acciones para su prevención; asimismo, para la atención oportuna y las acciones que se derivan de este.
- El Gobierno nacional debe comprender las nuevas dinámicas del conflicto armado, como el gota a gota o el paga diario que recluta y lleva a los jóvenes fuera de Colombia, desplaza, amenaza, hace despojo y las autoridades territoriales obvian estas prácticas; por ende, se hace un llamado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Unidad Nacional de Protección y entidades territoriales para prevenir el aumento de esta situación.
- Derogar el decreto 1139-2021 de la UNP; es lesivo para la población solicitante de medidas de protección.
- Implementar un adecuado enfoque de género para mujeres y población OSIEGD en la implementación de medidas de protección y a su vez que el SNA-RIV adopte tales recomendaciones para la prevención de las violencias basadas en género.
- Se hace un llamado a las entidades UARIV y UNP, para adelantar un trabajo articulado, con el fin de no afectar la seguridad de los protegidos en este caso las víctimas del conflicto armado.

Asistencia

La atención humanitaria se entiende como la medida de asistencia establecida para mitigar o suplir las carencias en el derecho a la subsistencia mínima, derivadas del desplazamiento forzado. Por otro lado, en lo que respecta a otros hechos victimizantes, esta atención busca atender la situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia de dichos hechos. Por esta razón, no puede limitarse únicamente a una evaluación presupuestal; es necesario que también se evalúe la efectividad y los diversos componentes en aspectos como la calidad, la inclusión y los enfoques en las entregas de atención humanitaria. De lo contrario, esta medida solo sería vista desde lo presupuestal y perdería su componente humanitario y de cumplimiento, lo cual sería un enfoque incompleto e insuficiente para garantizar una atención adecuada a las víctimas.

Por eso, la importancia de llevar a cabo una vigilancia permanente y rigurosa que dé cuenta de la contratación de los operadores logísticos para la entrega de las ayudas y su distribución por la Direcciones Territoriales.

La metodología actual de evaluación de carencias y potencialidades requiere una revisión estructural, ya que presenta limitaciones significativas en la identificación objetiva de las condiciones socioeconómicas de los hogares. En primer lugar, el hecho de que el consumo ocasional de alimentos como carne o huevo incida negativamente en el puntaje de clasificación afecta de manera inequitativa a los hogares. Además, la suspensión de beneficios a ciertos hogares no está acompañada de medidas de compensación o reparación, lo cual vulnera el principio de no regresividad en materia de derechos sociales. Por otra parte, resulta especialmente preocupante que la exis-

tencia de un ingreso mínimo por parte de un solo integrante del núcleo familiar sea suficiente para levantar el apoyo a todo el hogar, sin considerar factores como la carga económica, el número de dependientes o los gastos básicos insatisfechos.

Para 2025, la Unidad para las víctimas contrató después de mitad de año los operadores para las entregas de Ayudas Humanitarias de Inmediatez, transitoria y emergencia dejando a la población víctima sin este apoyo. Asimismo, la planta de contratación a esta fecha de la entrega del informe en varias direcciones territoriales sigue incompleta.

La Ayuda Humanitaria Inmediata es proporcionada por las entidades territoriales municipales receptoras de la población en situación de desplazamiento, hasta que la UARIV emita el acto administrativo que decida sobre la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV). En los casos en los que el municipio no cuente con la capacidad presupuestal para atender los eventos humanitarios, la gobernación y la UARIV apoya en cumplimiento al principio de subsidiariedad. Los municipios de quinta y sexta categoría están desbordados con esta responsabilidad, más aún cuando la Unidad de Víctimas se demora tanto en responder desde el área de registro si se incluye o no a las personas declarantes.

Según la UARIV, solo 436 municipios y 11 departamentos reportaron en el aplicativo referido en la vigencia 2024, la entrega de la medida de atención humanitaria inmediata. Sería importante saber cuántos de estos municipios y departamentos cumplieron con la entrega de las AHI dentro de lo esti-

pulado por la ley, máximo 72 horas después del hecho declarado.

Las restricciones a la movilidad y el control territorial por parte de grupos armados ilegales continúan afectando la pronta declaración y atención de estos eventos masivos. Existen

personerías que no dan alcance para la toma de declaraciones; pues su capacidad es reducida en lo que respecta el equipo de trabajo y, por ende, envían a otros municipios o dan fechas lejanas para la toma de declaraciones.

Recomendaciones

- A La Unidad de Víctimas, brindar asistencia técnica frente a la subsidiariedad por parte de la UARIV en la entrega de ayudas humanitarias.
- A las Alcaldías Municipales, que suscriban los convenios o eleven solicitudes de la subsidiariedad.
- A La Unidad de Víctimas, revisar los contratos que se hacen para el pago de las ayudas humanitarias de inmediatez y tránsito; asimismo, se deben revisar los kits que se entregan; estos no contienen un enfoque de género, discapacidad ni étnico lo que limita un adecuado uso y medida asistencial.
- A la UARIV y a las entidades territoriales, garantizar la disposición de recursos para la implementación de los planes de contingencia y la entrega expedita de las ayudas humanitarias de inmediatez.
- A las entidades territoriales, fortalecer sus procesos de asignación y entrega de las ayudas humanitarias de inmediatez. Para evitar los excesivos procedimientos en la asignación de los recursos e implementar de manera correcta los enfoques diferenciales y de género.
- A la UARIV, replantar las metodologías de medición de las necesidades, ya que estas no deben ser la muestra de un momento particular, sino la medición de un proceso de estabilización de los hogares.
- A la UARIV, replantar el lenguaje usado en las notificaciones de los actos administrativos, para garantizar la completa y correcta interpretación por parte de las víctimas.
- A la UARIV, fortalecer y socializar ampliamente los canales para que las víctimas puedan poner en conocimiento situaciones problemáticas en la entrega de las ayudas humanitarias.
- A todas las entidades del SNARIV, que asuman las responsabilidades asignadas por la Ley 1448 en pro de implementar la política pública de víctimas.
- A la UARIV, se sugiere depurar las bases de datos que incluye la información de las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas y actualizar la herramienta VIVANTO.
- Se sugiere a las entidades territoriales fortalecer el funcionamiento de los subcomités técnicos existentes en el territorio y a la UARIV, un seguimiento adecuado a estos.
- A la UARIV, revisar la asistencia y la atención a las víctimas en el exterior con el acompañamiento de cancillería.



REPARACIÓN INTEGRAL

Indemnización

Contexto general

El acceso a la indemnización administrativa constituye una de las medidas centrales de la reparación integral contemplada en la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, las víctimas del conflicto armado en distintos territorios del país continúan enfrentando múltiples obstáculos para ejercer este derecho de manera oportuna, digna y efectiva. A pesar de los avances normativos, como la Resolución 1049 de 2019, persisten fallas en la implementación territorial, debilidades en la articulación institucional y una aplicación limitada del enfoque diferencial.

Este capítulo recoge las percepciones y experiencias de víctimas en las regiones anteriormente mencionadas, con el fin de identificar las principales barreras administrativas, estructurales, fallas normativas, jurídicas y sociales que afectan el acceso a la indemnización. Asimismo, se plantean recomendaciones orientadas a superar estas dificultades, fortalecer los mecanismos de exigibilidad y avanzar hacia un modelo de reparación más justo, transparente y transformador, que responda a las realidades del territorio y a las necesidades específicas de las poblaciones más afectadas por el conflicto.

A partir de estas percepciones, se formulan recomendaciones orientadas a fortalecer el enfoque diferencial, mejorar la eficiencia institucional y garantizar una reparación efectiva, digna y con enfoque de derechos.

Marco normativo y enfoque de derechos

La Resolución 1049 de 2019, desde una perspectiva de derechos humanos, es un instrumento operativo de la Ley 1448 de 2011 que

busca garantizar el acceso progresivo a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

Sus principios fundamentales son: evitar la discriminación, priorizar a la población más vulnerable, fortalecer el control ciudadano, garantizar la exigibilidad de derechos mediante procedimientos definidos, plazos establecidos, derecho de petición y recurso de reposición.

Recomendaciones prácticas para las víctimas

Verificar la inclusión en el Registro Único de Víctimas [RUV], confirmar requisitos de indemnización [resolución de inclusión, no medidas judiciales activas, cumplir criterios de priorización], solicitar el acompañamiento psicosocial y financiero y, por último, ejercer control ciudadano mediante acciones de tutela y quejas en caso de demoras o irregularidades.

Principales barreras y dificultades identificadas

a. Administrativas y presupuestales: insuficiencia de recursos del Fondo de Reparación, carga burocrática excesiva y trámites complejos, débil presencia institucional en zonas rurales y dispersas, personal insuficiente y tercerización en atención y documentación, pérdida de documentos entregados por víctimas.

b. Acceso a información y atención: escasa difusión de cronogramas y criterios de priorización, limitada alfabetización digital y falta de accesibilidad, ausencia de orientación clara en puntos de atención,

inexistencia de trazabilidad efectiva del proceso para víctimas en el exterior.

c. Fallas en el enfoque diferencial: inadecuada aplicación del enfoque diferencial pese a la Resolución 256 de 2016, falta de ajustes razonables, intérpretes, accesibilidad para personas con discapacidad, mujeres cabeza de hogar y comunidades étnicas, exclusión de víctimas de violencia sexual y basada en género en los criterios de priorización.

Observaciones y críticas sobre la Resolución 1049 de 2019.

a. Criterio de edad: el cambio de priorización de 74 a 68 años carece de soporte normativo y contradice la edad de pensionarse en Colombia, la cual corresponde a 57 años para mujeres y 62 años para los hombres, Ley 1251 de 2008 (Persona

mayor desde los 60 años), Ley 2055 de 2020 y la Política Nacional de Envejecimiento, perspectivas de vida proyectadas por la ONU (77,4 años para 2054), indemnizar a los 68 años impide el uso oportuno y efectivo de la reparación.

b. Contradicciones normativas: incoherencias entre la Resolución 1049/2019, la Ley 1448/2011 y la Ley 2421/2024, especialmente en la indemnización por núcleo familiar, inclusión de criterios diferenciados de priorización, métodos técnicos de puntuación (actualmente en 38.9 puntos; se propone reducir a 24 puntos).

c. Inconsistencias con el SISBÉN: la categorización grupal presenta errores en territorio, falta de articulación entre la Unidad de Víctimas y el SISBÉN IV, lo cual genera exclusión de personas vulnerables.

Propuestas y Recomendaciones

a. Modificaciones normativas: actualizar y armonizar la Resolución 1049 de 2019 con la Ley 1448 de 2011, Ley 2421 de 2024, Resolución 256 de 2016, incluir criterios explícitos de priorización para mujeres víctimas de violencia sexual, personas con discapacidad, comunidades étnicas y víctimas de la Ley 975 de Justicia y Paz.

b. Enfoque territorial y diferencial: contratar personal documentador por departamento, implementar brigadas móviles en zonas rurales, garantizar rutas específicas para poblaciones priorizadas, y diseñar un instrumento técnico de priorización más justo y actualizado.

c. Mejoras administrativas: fortalecer la rendición de cuentas y control social en la ejecución de recursos, publicar periódicamente los listados de priorización, incluir mecanismos digitales eficientes para evitar pérdida de documentos, agilizar la entrega de cartas-cheque y modernizar procesos con firmas digitales o transferencias directas.

d. Protección y dignidad: prohibir el uso político de jornadas de reparación y evitar toma de fotografías de víctimas sin consentimiento, establecer un protocolo de seguridad para la entrega y cobro de indemnizaciones y acompañar a las víctimas con rutas de inversión adecuada de los recursos.

Aspectos específicos a revisar con urgencia. Monitorear el cumplimiento del fallo T-041 de 2025 y su orden de crear un plan de transparencia, revisar la situación de víctimas miembros de la fuerza pública, asegurar cobertura de enfermedades huérfanas en el proceso de

priorización, fortalecer la planificación anual de certificados de discapacidad, eliminar el requisito que las certificaciones sean expedidas solo por entidades privadas y mejorar la trazabilidad y respuesta a solicitudes de víctimas en el exterior.

Conclusión

La implementación efectiva de la Resolución 1049 de 2019 y demás normas relacionadas requiere voluntad política, ajustes normativos, enfoque diferencial y articulación institucional. Las víctimas del conflicto

armado no pueden seguir enfrentando barreras que profundizan su revictimización. La reparación integral debe ser real, efectiva y transformadora, garantizando justicia, dignidad y no repetición.

Retornos y reubicaciones

Temas de seguridad: en cada uno de los encuentros realizados pudimos darnos cuenta de que día tras día, los temas de seguridad en nuestros territorios han venido siendo más críticos, razón por la cual la mayoría de los participantes han expresado que estos influyen directamente en las condiciones para que se den los retornos y las reubicaciones. Muestra de ello, es lo que han consignado en varios de los encuentros como Quibdó, Caucasia, Montería, Barrancabermeja y sobretodo lo agudizado que se encuentra el conflicto en el departamento de Norte de Santander, sobretodo con toda la población que ha llegado a su capital Cúcuta, donde se han establecido más de 40 mil familias, que a pesar de que muestran su intención de retornar, debido a las condiciones de seguridad en la que se encuentran, no tienen ninguna posibilidad de regresar a sus territorios.

Por otro lado, es claro que hay muchos factores que inciden para que puedan darse las condiciones para retornar, y la

mayoría opina que están, entre ellas, la falta de voluntad política por parte de los mandatarios locales o departamentales, muestra de esto es lo afirmado en varios de los encuentros donde se han presentado retornos voluntarios sin que ninguna entidad del gobierno o del estado intervenga en ellos. Se podría decir que si una familia o persona individual quisiera regresar al lugar de donde salió desplazado o quisiera reubicarse de manera individual, no contaría con ningún tipo de garantía para hacerlo.

Aunado a lo anteriormente expresado, se presenta el mayor de los problemas para poder ejercer el derecho a retornarse o reubicarse y son los precarios presupuestos que existen en las entidades territoriales que son a la larga las directamente responsables de este tipo de acciones; nunca destinan los recursos necesarios para que los retornos o la reubicaciones se vuelvan una realidad y además las condiciones en las que se dan estos retornos no son las más adecuadas ni tam-

poco obedecen a las necesidades reales de las comunidades, familias o personas retornadas. Por otro lado, una vez realizados los retornos o las reubicaciones, nadie monitorea este tipo de acciones, ni a las comunidades retornadas lo que en muchas ocasiones también genera nuevas revictimizaciones para estas u otro tipo de problemáticas que se vuelven casi imposible de manejar para ellas.

También en muchos casos se presenta un total desinterés por parte de las entidades territoriales para el cumplimiento de los planes de retorno y hasta la misma UARIV, quien en su papel de órgano rector de la política pública de víctimas, deja a estas comunidades a su suerte, de tal manera que como han expresado los delegados de mesas de víctimas participantes en varios de los encuentros territoriales hay planes de retornos que llevan muchísimo tiempo y aún no terminan de completarse, lo que genera grandes expectativas para la población sujeta del retorno que nunca se cumplen y terminan en muchos casos mucho peor de lo que se encontraban en sus comunidades de acogida.

Por último, hay personas del exterior que quieren retornar a Colombia, pero debido a que no hay garantías claras, estas prefieren no hacerlo y siguen viviendo en sus países de acogida con el anhelo de retornar.

Son pocas las entidades que tienen en su haber ofertas puntuales para ayudar a la población retornada y en ese desinterés mencionado anteriormente se nota más que a pesar de que existe un SNARIV más pequeño en los territorios, ya que incluso muchas de las entidades nacionales en algunos departamentos no tienen representación o sedes y ni que decir en los

municipios donde mucha de la población objeto de retorno o reubicación ni las conocen. Esto repercute profundamente en esos planes de retorno o en las ganas de retornar o reubicarse de la población, porque sus oportunidades para hacerlo con dignidad son muy pocas.

Los planes de Retorno y Reubicación (RyR) están sujetos a la voluntad y priorización de la UARIV, sin considerar en algunos casos las características propias de las entidades territoriales, así como las condiciones específicas de los territorios y de las comunidades étnicas. Esta situación limita el cumplimiento pleno de los criterios de voluntariedad, seguridad y sostenibilidad, y dificulta el desarrollo de los procesos con el acompañamiento institucional necesario.

Por ello, se requiere de manera urgente una política clara que permita avanzar con mayor celeridad en los retornos y reubicaciones, para superar los múltiples cuellos de botella que afectan gravemente la vida social, cultural, sociocultural y psicosocial de las víctimas de desplazamiento forzado.

Por otro lado, en la actualidad existen numerosas comunidades en el país que están llevando a cabo sus procesos de retorno de manera voluntaria, sin contar con el acompañamiento institucional necesario. Esta situación se presenta debido a las condiciones precarias en las que viven muchas familias, sumadas a vulneraciones de derechos y afectaciones al Derecho Internacional Humanitario.

Ante este panorama se requiere con urgencia una acción articulada entre los gobiernos nacional, departamental y municipal para garantizar las condiciones y medidas necesarias que permitan el goce efectivo de los derechos de estas familias.

Dichas garantías deben orientarse a asegurar que los retornos voluntarios se desarrollen de forma segura, digna y sostenible,

para contribuir así a la estabilidad social, económica y cultural de las comunidades que deciden regresar a sus territorios.

Recomendaciones

- Desarrollar los procesos de retorno y reubicación con garantías o criterios de voluntariedad, seguridad y sostenibilidad y que las institucionales que aseguren un retorno y reunificación segura para las familias víctimas del conflicto armado en el país, con el establecimiento de un mecanismo institucional de control y seguimiento que permita mitigar cualquier acción externa o interna que pueda obstaculizar dichas acciones dentro de los territorios.
- Por parte de la Unidad para las Víctimas, desarrollar e implementar los procesos de retorno y reubicación con garantías institucionales que aseguren la reunificación segura de las familias víctimas del conflicto armado en el país. Esto incluye dar a conocer de manera amplia y oportuna las ofertas institucionales creadas y diseñadas para dichos procesos, así como establecer un mecanismo de control y seguimiento que permita mitigar cualquier acción externa o interna que pueda poner en riesgo su desarrollo, y garantice así la protección, estabilidad y restablecimiento de derechos en los territorios.
- Fortalecer la articulación entre la Unidad para las Víctimas y las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas en los ámbitos nacional, departamental y municipal, para garantizar su participación en la planeación, organización y ejecución de los procesos de retorno y reunificación en el país. Esta articulación debe incluir la socialización oportuna de las ofertas institucionales, el diseño conjunto de estrategias que respondan a las realidades territoriales y culturales.

Reparación colectiva

Contexto general

La reparación colectiva constituye una de las medidas más importantes del proceso de justicia transicional en Colombia, orientada a reconocer y resarcir el daño sufrido por comunidades, grupos étnicos, organizaciones sociales o colectivos que han sido victimizados de manera diferenciada durante el conflicto armado. A diferencia de la reparación individual, la reparación colectiva reco-

noce que el daño trasciende a las personas y afecta profundamente los vínculos sociales, la cultura, el tejido comunitario y la identidad colectiva.

Este capítulo recoge la percepción de las víctimas sobre la implementación de las medidas de reparación colectiva, analizando no solo su impacto real en los territorios, sino también las barreras, limitaciones, avances y deudas persistentes del Estado frente a este compro-

miso. A través de testimonios, análisis comunitarios y experiencias de participación en los Programas de Reparación Colectiva (PRC), se hace visible cómo las comunidades han resignificado el proceso de reparación, transformándolo muchas veces en un espacio de resistencia, dignificación y reconstrucción del proyecto colectivo de vida.

Con un enfoque centrado en los derechos de las víctimas y en la participación de los sujetos colectivos reconocidos, este capítulo busca también identificar propuestas, aprendizajes y recomendaciones que permitan fortalecer el alcance transformador de la reparación colectiva, más allá de una intervención institucional limitada o simbólica. Asimismo, se evidencian los aspectos que requieren atención urgente para garantizar que este proceso contribuya efectivamente a la verdad, la justicia, la no repetición y la construcción de paz territorial.

Recomendaciones

- **Condicionar el cierre de los Planes Integrales de Reparación Colectiva al cumplimiento total:** no debe darse por concluido ningún proceso de reparación colectiva sin la ejecución integral de las medidas acordadas y la verificación del cumplimiento por parte de todas las entidades responsables.
- **Fortalecer la presencia del Ministerio Público:** garantizar un seguimiento activo, preventivo y exigente por parte de la Procuraduría General de la Nación para asegurar el cumplimiento de los compromisos por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas del conflicto armado.
- **Garantizar continuidad técnica:** establecer mecanismos que aseguren la permanencia y contratación continua de profesionales especializados en reparación colectiva por parte de la Unidad para las Víctimas.
- **Revisar y actualizar el modelo de reparación colectiva:** incorporar mayores componentes simbólicos, históricos y políticos, así como enfoques étnicos, territoriales y de género, adecuados a las realidades de cada comunidad.
- **Impulsar el reconocimiento de nuevos sujetos:** avanzar en el reconocimiento de comunidades que han solicitado su inclusión como sujetos de reparación colectiva, conforme con criterios de afectación y organización.
- **Mejorar la articulación interinstitucional:** Fortalecer los convenios, rutas y coordinación entre entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas del conflicto armado, incluyendo mecanismos de planeación conjunta, seguimiento y evaluación.
- **Priorizar el enfoque restaurador:** asegurar que todas las medidas incluyan elementos de justicia restaurativa y respondan a los principios de sostenibilidad y no repetición.

Las víctimas han señalado con preocupación múltiples barreras que afectan la implementación adecuada de la reparación colectiva, entre las cuales se destacan:

Cierre anticipado de Planes Integrales de Reparación Colectiva sin cumplimiento total: se han cerrado Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) sin que todas las acciones previstas hayan sido ejecutadas, ni que las entidades responsables hayan cumplido sus compromisos.

Falta de continuidad institucional: el cambio frecuente de funcionarios y la falta de memoria institucional afectan el seguimiento y la ejecución de los procesos de reparación, desconociendo los avances ya construidos con las comunidades.

Ausencia de seguimiento por parte del Ministerio Público: hay un déficit de vigilancia y presión institucional hacia las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) para que cumplan sus obligaciones dentro de los PIRC.

Contratación discontinua del talento humano: la Unidad para las Víctimas no garantiza la contratación oportuna y sostenida de los profesionales encargados del acompañamiento y ejecución de la reparación colectiva.

Desfinanciación y retrasos presupuestales: se evidencia una falta estructural de presupuesto para garantizar la continuidad y ejecución de las medidas, lo que obliga a realizar adiciones presupuestales tardías y costosas.

Limitada articulación interinstitucional: la implementación de los PIRC carece de una coordinación efectiva entre las entidades del SNARIV, lo cual obstaculiza la ejecución integral de las medidas.

Falta de participación de las entidades en la fase de diseño: en la construcción de los PIRC no siempre se incluyen activamente a las entidades responsables, generando desarticulación y falta de apropiación de las acciones previstas.

Conflictos comunitarios internos: se han identificado tensiones y disensos dentro de las comunidades sujetas de reparación, lo cual afecta la cohesión social y dificulta la ejecución participativa de las medidas.

Cambios en las acciones inicialmente aprobadas en los PIRC, los cuales se realizaron sin plenos consensos al interior de los sujetos de reparación colectiva.

Sobrecostos en las acciones a implementarse del PIRC debido a las demoras en la ejecución.

Observaciones críticas sobre la reparación colectiva

Instrumentos desactualizados o inadecuados: el modelo actual de PIRC requiere ser revisado, ya que no responde plenamente a las necesidades diferenciadas de

los sujetos de reparación, especialmente los étnicos.

Reducción de la reparación a lo material: en muchos casos, la reparación colectiva ha priorizado acciones materiales, des-

cuidando componentes simbólicos, históricos y políticos fundamentales para los procesos comunitarios.

Falta de enfoque restaurador y sostenible: Las medidas implementadas no siempre responden al principio de sostenibilidad ni a la garantía de no repetición y en algunos casos carecen de pertinencia frente a los bienes de uso colectivo.

Incumplimiento del marco temporal: los PIRC no se ejecutan dentro de los tres años

establecidos, lo que termina debilitando la credibilidad institucional y aumentando los costos de implementación.

Ausencia de reconocimiento de nuevos sujetos: existen comunidades, como la de Piamonte en Cáceres, que, a pesar de cumplir los criterios, aún no son reconocidas oficialmente como sujetos de reparación colectiva. Y, por otro lado, hay desconocimiento para lograr ser reconocidos como sujetos de reparación colectiva.

Aspectos específicos a revisar con urgencia

Revisión del cronograma de implementación: Evaluar los plazos establecidos para cada fase del PIRC, con el fin de ajustarlos a la realidad territorial y garantizar su cumplimiento.

Gestión presupuestal adecuada: asignar recursos suficientes, oportunos y progresivos para evitar retrasos y sobrecostos en la implementación de las medidas.

Atención a los conflictos internos comunitarios: incluir mecanismos de mediación y construcción de consensos comunitarios dentro del proceso de reparación.

Inclusión efectiva de entidades en la planificación: garantizar la participación y vinculante de las entidades responsables desde la fase de diagnóstico y diseño de los planes.

Conclusiones

La percepción de las víctimas frente al proceso de reparación colectiva refleja una profunda preocupación por la falta de cumplimiento, continuidad y sostenibilidad de los procesos. Las barreras identificadas evidencian una deuda estructural del Estado con las comunidades que han sido reconocidas como sujetos de reparación colectiva.

Para avanzar hacia una verdadera reparación integral, es imprescindible repensar el modelo actual, fortalecer los componentes simbólicos e históricos, garantizar recursos adecuados y promover la articulación interinstitucional. El enfoque debe estar centrado en las comunidades, sus memorias, sus luchas y su dignidad. Solo así será posible que la reparación colectiva contribuya realmente a la reconstrucción del tejido social y a la garantía de no repetición

La problemática principal en lo que concierne a los temas de vivienda, la encontramos en departamentos como Norte de Santander, en donde se denuncian muchas dificultades para este particular, desde el despojo o que en muchos casos son coaccionados a abandonarlas por temas delicatiales a través de estrategias engañosas. Nos narraron casos en donde a las víctimas se les ofrecen sumas de dinero diarias para guardar armas o drogas, luego a estas personas, los mismos grupos ilegales, les mandan a robar las armas o las drogas para decirles después que deben pagar por lo perdido con sus casas. Esto ha generado que muchas de las viviendas queden en manos de las bandas criminales que operan en la ciudad y que por obvias razones, los dueños originales de tales viviendas terminen siendo nuevamente desplazados y sin vivienda.

Manifestaron además que los obligan a traspasar las escrituras de las viviendas o simplemente les piden que las abandonen y estas quedan en propiedad de las bandas criminales quienes las usan para seguir delinquiendo en temas como la prostitución y el uso de *webcam*, en donde hasta los niños y niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres se ven totalmente afectados; son objeto de instrumentalización sexual por parte de las mismas bandas. Es menester solicitar a las autoridades competentes y al gobierno de turno, que investigue a cerca de estas denuncias tan graves y preocupantes para la población víctima del conflicto en esta región del país, porque aunado a esto está también el tema transfronterizo y la migración venezolana que tiene a este departamento como uno con las condiciones más críticas

de habitabilidad y criminalización de todo el país sin que se avizore en el horizonte cercano ningún tipo de solución de fondo para la población víctima del conflicto armado.

En otras de las visitas territoriales se encuentra también con proyectos siniestrados como en el caso de Cauca – Antioquia, con lotes de terrenos ofrecidos a las víctimas para construcción de vivienda en sitio propio que se han venido dilatando en el tiempo o con problemáticas en donde los esfuerzos de una entidad territorial para otorgar vivienda a sus habitantes terminó en manos de población de otros municipios, lo que ha agravado la situación entre las víctimas que se ven enfrentadas por este tipo de situaciones. Se realizaron de igual forma denuncias sobre un proyecto de 1580 viviendas en Cauca y en otros proyectos en Salamina Caldas y en Quibdó Chocó, en donde existen fuertes problemáticas con el tema de vivienda que siguen sin resolverse debido a trámites burocráticos o falta de disposición de los recursos necesarios para darles solución.

En lo que respecta a los subsidios entregados a través de las cartas cheques, subsisten en el país, los mismos inconvenientes con la solución, ya que ni el Banco Agrario, ni el Ministerio de Agricultura proponen una solución de fondo para resolver esta situación, con aquellas familias desplazadas que deben cargar doblemente la cruz, de que no pueden obtener otro subsidio, porque ya están registradas con uno que se les otorgó, pero tampoco se les resuelve su situación, de manera tal que puedan hacer efectivo el que desde hace más de veinte 20 años atrás poseen en muchos de los casos. Así las cosas, frente

a lo ya ordenado por la Honorable Corte Constitucional a través de unos de sus autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en lo referente a la indexación de los valores de estos subsidios, esperamos que pueda servir de catalizador para que se pueda avanzar hacia la obtención del goce del derecho a la vivienda de la población víctima que es poseedora de estas cartas cheques o subsidios de vivienda.

En la actualidad venimos también esperando el cumplimiento de la promesa del

Ministerio de Vivienda que nos ha venido repitiendo en varios de los encuentros territoriales de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, que se encuentra a portas de la firma de un decreto que permitiría la compra de vivienda usada exclusivamente para la población víctima del conflicto armado colombiano, pero que hasta la fecha de escrito dicho informe, no se ha materializado aún, lo que genera más suspicacias entre las víctimas que tenemos la esperanza de contar con una vivienda propia.

Recomendaciones

- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a las entidades territoriales, ampliar la cobertura del porcentaje de asignación de soluciones de vivienda para población víctima.
- A la UARIV, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y entidades territoriales, generar una estrategia que permita que los procesos de asignación de vivienda sean transparentes y gocen de una rigurosidad técnica.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la UARIV, construir una estrategia que permita incluir a la población víctima en el exterior en los programas de vivienda.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Supernotariado y entidades territoriales fortalecer los procesos de formalización de predios particularmente en zonas rurales y dispersa.
- A la UARIV y a las entidades territoriales, fortalecer los programas de mejoramiento de vivienda, urbana, rural y rural dispersa.
- Al Fondo Nacional del Ahorro, crear una línea de crédito especial para víctimas, que permita superar los obstáculos respecto al cierre financiero para la compra de vivienda.

Rehabilitación psicosocial-Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI)

Contexto general

El presente capítulo aborda la percepción que tienen las víctimas del conflicto armado sobre la implementación y el impacto del PAPSIVI en sus territorios y vidas. Desde su creación, este programa ha sido concebido como una estrategia fundamental para la reparación integral, orientada a responder a los daños emocionales, psicosociales y de salud que ha dejado el conflicto armado interno en Colombia.

Sin embargo, más allá de los marcos normativos y técnicos, resulta imprescindible recoger las voces de quienes han sido directamente atendidos por el programa. Sus experiencias, valora-

ciones, expectativas y críticas permiten comprender el alcance real del PAPSIVI en los procesos de recuperación individual, familiar y comunitaria. Esta percepción de las víctimas no solo aporta insumos clave para el mejoramiento del programa, sino que también refleja las tensiones, logros y desafíos en la garantía del derecho a la salud integral y la reparación transformadora.

En este capítulo se presentan testimonios, análisis y reflexiones contruidos desde el diálogo con las comunidades, promotores psicosociales y actores institucionales, con el fin de visibilizar cómo las víctimas sienten, evalúan y resignifican el acompañamiento psicosocial ofrecido por el Estado y las entidades implementadoras.

Marco normativo y enfoques de derechos

El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI) fue creado en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) como estrategia del Estado colombiano para garantizar el derecho a la atención integral en salud física y mental. El programa se sustenta en principios de enfoque diferencial, de derechos humanos, integralidad, participación y territorialidad.

Adicionalmente, la Ley 2421 de 2024 establece la obligación de eliminar el Sisbén como criterio de priorización para víctimas y priorizar en su lugar el daño psicosocial. Esta norma ordena la interoperabilidad entre sistemas como el PAPSIVI, el Sisbén y el Registro Único de Víctimas (RUV), fortaleciendo el enfoque de reparación integral desde el sector salud.

Recomendaciones prácticas para las víctimas

Participar activamente en las mesas de víctimas municipales y departamentales para influir en la selección del personal del PAPSIVI, exigir la rendición de cuentas

pública de los equipos del programa cada trimestre, solicitar atención con enfoque diferencial y cultural, especialmente en comunidades étnicas, elevar quejas for-

males si no se recibe atención continua o si es registrado sin haber sido realmente atendido, buscar orientación para identificar rutas reales de acceso a salud mental,

incluso más allá del PAPSIVI, promover el uso de espacios de formación y sensibilización comunitaria, como podcasts o jornadas informativas sobre el programa.

Principales barreras y dificultades identificadas

Exclusión por Sisbén IV, contrariando la normativa vigente que exige priorización por daños y no por nivel socioeconómico, falta de cobertura territorial, con una alarmante exclusión de la mayoría de los municipios del país, solo 139 de 1102 hacen parte del PAPSIVI, atención revictimizante y discontinua, sin adaptarse a la necesidad particular ni a los tiempos de recuperación de cada víctima.

Desarticulación interinstitucional, sin coordinación efectiva entre actores clave (Enti-

dad Social del Estado [ESE], Defensoría, Fiscalía, UBPD y JEP), ausencia de enfoque diferencial real, especialmente en zonas étnicas y rurales.

Debilidad del talento humano, con promotores no sensibilizados ni capacitados adecuadamente, riesgos de seguridad tanto para promotores como para víctimas en zonas con presencia de actores armados, no existe un capítulo especial en PAPSIVI para la atención diferenciada a víctimas de desaparición forzada y violencia sexual.

Observaciones críticas sobre los lineamientos del PAPSIVI

La priorización por Sisbén contradice el principio de reparación basada en daño y vulnera derechos fundamentales, la revictimización se ve favorecida por atenciones inadecuadas, registros falsos y falta de seguimiento, la falta de articulación técnica y presupuestal entre niveles de gobierno impide la continuidad del programa, el enfoque de atención basado en

una sola entidad ejecutora (ESE) es insuficiente y poco eficaz.

No se garantiza una atención efectiva en idioma, cultura ni contexto para víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, afrocolombianos, LGTBQ+ o personas con discapacidad, no existen criterios claros de priorización de municipios, lo que genera exclusión arbitraria.

Propuestas y recomendaciones

Garantizar plazas territoriales permanentes para enlaces PAPSIVI en municipios priorizados, desarrollar una nueva plataforma interoperable que integre PAPSIVI, Sisbén y RUV, y que funcione online.

Eliminar el Sisbén como filtro de acceso para víctimas, especialmente de violencia sexual, desaparición forzada o afectaciones psicosociales graves, establecer protocolos diferenciales de atención y

equipos capacitados con enfoque de género, étnico, LGTBIQ+ y discapacidad.

Crear líneas específicas y diferenciadas para la atención a víctimas de desaparición forzada y violencia sexual, garantizar la implementación de la estrategia no presencial en los territorios y unidades móviles en zonas rurales dispersas.

Fortalecer el rol de las mesas de víctimas en la elección del personal del programa,

implementar un sistema nacional de monitoreo de calidad, con encuestas de satisfacción y retroalimentación, crear un podcast informativo nacional, como herramienta de divulgación sobre el PAPSIVI.

Fomentar la contratación de profesionales en atención psicosocial cuya postulación y elección se de a través de la participación efectiva de las mesas municipales de víctimas.

Aspectos específicos para revisar con urgencia

Modificación inmediata del criterio de priorización por Sisbén IV, conforme con la Ley 2421 de 2024, fiscalización y verificación de registros de personas presuntamente atendidas sin haber recibido servicios, ampliación urgente de cobertura del programa a municipios excluidos y zonas rurales contratación de personal exclusivamente dedicadas al PAPSIVI, evitando sobrecarga en psicólogos de planta de las ESE.

Asignación presupuestal nacional, departamental y municipal específica

y suficiente para el programa, contratación de profesionales especializados en Psiquiatría, dada la gravedad de afectaciones identificadas; por ejemplo, aumento de suicidios en jóvenes y personas adulta mayor.

Formación continua y sensibilización obligatoria para todos los promotores y profesionales del programa, revisión y auditoría del uso de planillas de atención para eliminar inconsistencias y falsas atenciones.

Conclusiones

El Programa de atención psicosocial y Salud Integral a víctimas representa una oportunidad clave para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Sin embargo, su implementación ha estado marcada por exclusiones, deficiencias técnicas, falta de cobertura, desarticulación institucional y una profunda desconexión con las necesidades reales de las víctimas y los territorios.

Es urgente avanzar hacia una reforma estructural del programa, que contemple la eliminación del Sisbén como criterio de ingreso, la expansión territorial con atención diferencial y la asignación de recursos humanos y financieros adecuados.

Las víctimas no pueden seguir esperando: la atención en salud mental y psicosocial no es un favor, es un derecho.

Educación superior

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, busca transformar la educación superior mediante el acceso y la permanencia de 500.000 nuevos estudiantes, priorizando poblaciones vulnerables, y la transformación del sistema de aseguramiento de la calidad. Se enfoca en la gratuidad gradual de la matrícula pública, el fortalecimiento de las universidades públicas, la inclusión de personas con discapacidad y el desarrollo de programas como el Programas de Tránsito Inmediato a la Educación Superior (PTIES) para jóvenes de zonas rurales.

Si bien es cierto, que las políticas de gratuidad impulsadas por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, constituyen un avance importante, aún persisten barreras estructurales que afectan el acceso y la permanencia en las instituciones de educación superior. Esta situación continúa representando una dificultad significativa para las víctimas del conflicto armado a nivel nacional, quienes enfrentan obstáculos económicos, sociales, geográficos y culturales que limitan el ejercicio pleno de su derecho a la educación.

En este sentido, resulta urgente establecer una articulación efectiva entre las entidades del Estado, las instituciones de educación superior y las instancias de participación de las víctimas, con el fin de garantizar que esta población acceda de manera oportuna y en condiciones de equidad a las ofertas institucionales disponibles. Dicha articulación debe

contemplar medidas diferenciales y un acompañamiento integral que aseguren no solo el ingreso, sino también la permanencia y graduación de las víctimas en el sistema educativo de educación superior. El acceso a la educación superior para las víctimas del conflicto armado no debe limitarse únicamente a la oferta académica, sino que debe ir asistido de un **acompañamiento psicosocial con enfoque reparador**. Si bien es cierto que muchas universidades cuentan con programas de apoyo psicosocial, estos suelen estar diseñados de forma general y no siempre responden a las particularidades y vivencias de la población víctima.

Por ello, es necesario que dichos programas sean **ajustados e implementados** teniendo en cuenta las realidades, necesidades emocionales y procesos de reparación integral de estas personas. El objetivo es que las instituciones de educación superior se conviertan en **espacios de sanación, fortalecimiento emocional e integración social**, donde el aprendizaje académico vaya de la mano con la reconstrucción personal y comunitaria.

De esta manera, las universidades pueden convertirse no solo en centros de formación profesional, sino también en **entornos protectores y transformadores**, que reconozcan las huellas dejadas por el conflicto y ofrezcan herramientas para resignificar la experiencia de vida, fortalecer la autoestima y promover la participación de las víctimas en la sociedad.

Recomendaciones

Seguir fortaleciendo el Fondo de Educación Superior para las víctimas del conflicto armado, implementando además una estrategia de divulgación que garantice su alcance en todos los rincones del país, en articulación con las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas nacional, departamental y municipal.

Procurar el aumento de cupos en las universidades públicas que permitan a las víctimas del conflicto armado acceder a la educación superior y, de esta manera, garantizar su ingreso y permanencia. Para ello, se debe realizar un acompañamiento y monitoreo constante a los beneficiarios durante su proceso académico.

Implementar líneas de becas, créditos condonables y apoyos económicos específicos para estudiantes de grupos étnicos, priorizando zonas rurales y de difícil acceso, con criterios que reconozcan sus realidades socioeconómicas y culturales.

Diseñar e implementar una estrategia nacional de educación superior con enfoque inclusivo y diferencial, orientada a garantizar el acceso, la permanencia y la graduación de personas pertenecientes a comunidades étnicas y LGTBQ+. La estrategia contemplará, acceso, permanencia, comunicación, articulación y divulgación institucional.

Generación de ingresos

Está más que claro que en Colombia no existe, ni ha existido, una verdadera política de generación de ingresos o empleabilidad para las víctimas del conflicto armado interno. De aquí hacia adelante se genera una suerte de inconvenientes que terminan afectando a la población, que, debido a no contar con fuentes de ingresos necesarias para sufragar sus gastos cotidianos, termina engrosando los cordones de miseria de las grandes urbes o precarizada en sus condiciones de vida, a tal punto de que muchos se ven obligados a recurrir a la mendicidad para poder sobrevivir, tal como nos lo narraron en varios de los encuentros territoriales, en especial en la ciudad de Cúcuta, donde la población desplazada no tiene siquiera ingresos para pagar los costos de su vida diaria.

Las víctimas del conflicto armado estamos convencidas que una de las acciones más reparadoras sería poderle generar a las mismas: programas, planes o proyectos que le den la opción a esta población de poder generar su propio sustento, por lo que, de esta manera ellas no se verían en la necesidad de andar recurriendo a la solicitud ni de ayuda humanitaria, ni de subsidios, que muchas veces los terminan dividiendo y poniéndolas en confrontaciones, porque no alcanzan para toda la población que, obviamente, los necesita.

Tener la opción de un empleo, de un proyecto productivo real, es un anhelo que no solo las familias y personas víctimas poseen. En el encuentro territorial de Salamina – Caldas, en donde los líderes y lideresas participantes nos comentaban que muy a pesar de lo que solicitan al SENA, programas ajustados a la realidad

del territorio (son una región panelera), este siempre termina llevando ofertas que no se ajustan a su realidad y que son repetitivas, lo que termina con una sobre oferta con cursos como arreglos de uñas, o de fabricación de adornos navideños, mientras que la demanda para los temas relacionados con sus propios productos, son casi inexistentes y se pierden grandes oportunidades de poder generar cadenas de valor o encadenamientos productivos con aquella materia prima como la caña de azúcar.

Prosperidad Social, que es la entidad que se ha venido encargando de generar algún tipo de ofertas para población vulnerable en general, al momento de hacer su respectiva clasificación de los posibles beneficiarios, no tiene en cuenta para nada la connotación particular de ser desplazado o víctima del conflicto, sino que mezcla en la misma bolsa a unos y otros. Un ejemplo de esto es su programa de Economía Popular, en donde, al ser cuestionados en varios de los encuentros territoriales realizados, no tiene respuestas claras sobre cuánto es el número de víctimas beneficiadas. Esto demuestra, una vez más, que no existen políticas claras por esta entidad para beneficiar a la población víctima del conflicto armado. Nos hablaron del programa FEST “Familias en su Tierra”, pero el número de población beneficiada es muy incipiente. Ejemplo de esto en Norte de Santander, con toda la problemática generada por los desplazamientos masivos del Catatumbo, solo tres municipios fueron beneficiados con tal programa.

Continuando con lo preguntado al SENA, la población víctima, en los encuentros se quejaba de que, en la mayoría de los casos, las ofertas para ellas se limitan solo

a los cursos complementarios, pero que, en muchos de los casos, querían cursos tecnológicos o tecnólogos y dicha oferta no llegaba hasta allá. Las delegadas de las mesas de Cúcuta y Norte de Santander nos manifestaron que tienen la necesidad de que a los niños, niñas y adolescentes de esta región requieren que se les brinden cursos relacionados con las nuevas tecnologías, pero que, frente a esto, en municipios como San Cayetano, no se han presentado este tipo de ofertas. Por tal razón, solicitamos muy respetuosamente al SENA tener en cuenta este tipo de observaciones para cubrir las necesidades de formación que tiene la población víctima del conflicto armado. De igual manera, la forma como están establecidas las condiciones de acceso para el Fondo Emprender casi no permiten que los emprendimientos de la población víctima sean beneficiarios de este, porque, como ocurre en otros programas de gobierno, no hay líneas específicas para esta población, sino que son medidas con las reglas generales que se establecen para todas y todos los aprendices SENA.

Las entidades territoriales poco o casi nada, sean de carácter departamental, distrital o municipal, generan ofertas de empleabilidad para este tipo de poblaciones. Cabe destacar que, en departamentos como Caldas, la gobernación, en varias de sus secretarías, tiene proyectos de generación de ingresos para las víctimas del conflicto armado, con recursos específicos para ellas.

De igual manera, en muchos de los territorios visitados, algunas entidades territoriales demostraron su poco interés con respecto a los temas de víctimas. En algunos, incluso, la mayor parte de los recursos económicos establecidos en los Planes de

Acción Territoriales (PAT), no hay oportunidad para establecer ofertas de generación de ingresos, porque se contratan directamente a personas para trabajar por prestación de servicios con cargo a estos, lo que, obviamente, genera un menoscabo de la inversión de recursos para esta población y mengua las oportunidades de acceder

a proyectos de generación de ingresos. Quisiéramos que las entidades encargadas de revisar la correcta apropiación e inversión del gasto público, revisara este tipo de situaciones, que, por ende, termina afectando a la población víctima del conflicto, pues con sus recursos se hacen contrataciones que no deberían.

Participación

Si bien el derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado constituye el pilar fundamental que permite la incidencia y articulación con las entidades territoriales y del SNARIV, resulta preocupante que, después de haber llevado a cabo ocho ejercicios territoriales de la CSMLV en los municipios de Santa Marta, Barrancabermeja, Cauca, Salamina, Quibdó, Cali, Montería, Cúcuta, donde se escucharon las voces de nuestros pares en el territorio, logrando identificar los obstáculos y cuellos de botella a que se enfrentan.

Mencionaremos las principales dificultades recogidas en los referidos escenarios de la CSMLV, espacios en los que algunos de los delegados de las Mesas Municipales y Departamentales nos compartieron, desde sus propias voces, el sentir y la realidad de sus territorios frente a los siguientes temas: eje transversal de participación, Ayuda humanitaria, prevención y protección y género.

Esto es particularmente evidente en Cali, donde el Comité de Justicia Transicional (CTJT) solo ha sesionado una vez y, además, sin garantías. De igual manera, el plenario de la mesa municipal, las mesas técnicas (aproximadamente seis), los comités ejecutivos (seis en total) y los subcomités del SNARIV también operan sin garantías. De acuerdo

con la información suministrada en la mesa de trabajo, los subcomités se citan en el caso de desplazamientos masivos o como seguimientos a las comunidades establecidas en Cali. Adicionalmente, reporta que los subcomités se han hecho de manera virtual y aquellos que son presenciales, los y las integrantes de la mesa deben asumir dichos gastos. Incumpliendo el artículo 7 de la Resolución 01668-2020, los espacios se harán por regla general de manera presencial a excepción de fuerza mayor o caso fortuito plenamente comprobados.

La mesa municipal de Cúcuta ha sesionado en dos ocasiones en lo que va del año [2025]. Está previsto realizar una sesión extraordinaria el 4 de julio. Sin embargo, estas sesiones no se le han brindado las garantías de participación a los delegados. Aunque el presupuesto asignado es de 200 millones, no hay un operador logístico, que permita brindar las garantías, transporte ni compensatorios; solo se proporcionan refrigerios.

Resulta controvertido que, mientras en la Mesa Municipal de Cúcuta no se han brindado garantías de participación a sus delegados, en el caso de la Mesa Departamental de Norte de Santander sí se han realizado sesiones con garantías y se han desarrollado los siguientes espacios de

participación: una mesa temática de salud, dos mesas de medidas de satisfacción, dos mesas de asistencia, dos mesas de prevención y protección, una mesa de restitución de tierras, un subcomité de la mesa de información y mesas técnicas de salud, vivienda y educación.

Es importante subrayar que, en la Mesa Municipal de Quibdó, solo ha sesionado una vez el CTJT, además de un plenario de la mesa en una ocasión, dos sesiones del comité ejecutivo y dos subcomités de prevención y protección, todos ellos con garantías.

El enlace de víctimas de Caucasia proporciona información sobre el presupuesto con el que contó la mesa el año pasado [2024], el cual fue de 115.000.000. Además, indica que durante la vigencia de marzo a diciembre de 2024 se realizaron cuatro sesiones ordinarias, en las cuales se garantizó el transporte, la alimentación y el incentivo [1,5 %], todo ello gestionado a través de un operador logístico. Por último, señala que durante 2025 no se han realizado sesiones y que actualmente se está revisando el plan para incluir el tema de cuidadores.

El coordinador de la Mesa Departamental de Antioquía indicó que solo han realizado una sesión ordinaria. Además, menciona una problemática que se muestra cuando las mesas presentan su plan de trabajo; en estos casos, los entes territoriales manifiestan que ya cuentan con un presupuesto establecido y exigen ajustarse a él, lo cual genera limitaciones. Se resalta que en los territorios visitados los nueve integrantes de las mesas indican que la Unidad de Víctimas no les hace un adecuado acompañamiento en lo que refiere las garantías de participación lo cual los deja a la merced

de la entidad que desde criterios propios ponen los tarifarios

Esto se identifica como una barrera, ya que, si no aprueban el presupuesto, la mesa de participación no cuenta con garantías idóneas. También señala que, seguramente, en Antioquia hay varias mesas que no han sesionado durante 2025 debido a la falta de presupuesto y a la falta de garantías para la realización de las sesiones.

Llama la atención, la situación que atraviesa la Mesa Departamental de Víctimas en Córdoba; a la fecha del 13 de mayo 2025, aún no se había realizado la primera sesión de esta instancia, la cual es vital para la articulación y el seguimiento de las políticas públicas dirigidas a las víctimas en el departamento. En este sentido, uno de los puntos que causa mayor preocupación es la ausencia de una tabla de garantías aprobada para las sesiones, un elemento fundamental que asegura la operatividad y el desarrollo adecuado de las actividades de la mesa.

Asimismo, se presenta el descontento de los delegados de la Mesa Departamental con la Gobernación de Córdoba, ya que no se incluyó a esta en la conmemoración del 9 de abril, Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas. Este hecho es percibido como una falta de reconocimiento y un menosprecio a la importancia de la participación de las víctimas en un día tan significativo.

Finalmente, se informó en la mesa de trabajo que la Gobernación se encuentra actualmente en una situación de “Entutelada” debido a la falta de garantías de participación. Sumado a esto, a pesar de lo avanzado del año, aún no se ha emitido una resolución que defina los valores de

transporte para los miembros de la Mesa Departamental de Participación Efectiva de Víctimas (MDPEV), lo cual dificulta la asistencia y el cumplimiento de sus funciones.

De igual manera, algunos planes de trabajo de las mesas de víctimas departamentales y municipales no se han sido aprobados, por falta de garantías para las sesiones de los Comités de Justicia Transicional.

Asimismo, se escuchó una solicitud generalizada frente al acompañamiento que deben brindar los organismos de control en la socialización del informe de la implementación de la política pública de víctimas, la resolución 03216 de 2024 Protocolo Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Se debe contemplar la necesidad de revisar el test de proporcionalidad, pues existe mayor participación étnica y una carga fiscal para los municipios. De igual manera, es urgente que la Unidad para las víctimas se involucre y haga un llamado a las entidades territoriales en la implementación de este acto administrativo.

Adicionalmente, es necesario que los planes de los defensores de derechos humanos sean construidos teniendo especial atención de las personas con Orientación Sexual Identidad de Género diversa. Se resalta con preocupación que un integrante de la Mesa de Víctimas de Barrancabermeja fue asesinado y hay varios integrantes de esta mesa amenazados.

Por un lado, se menciona que las convocatorias a los espacios de participación se realizan con poca anticipación. Por otro lado, se comenta que esto se debe a que

las garantías de participación solo se brindan hasta el momento de la vinculación o contratación del operador. Por ello, se solicita que este proceso contractual se adelante desde el inicio, con el fin de cumplir de manera más efectiva con el plan de trabajo de las mesas. Asimismo sucede con el cronograma de actividades de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, dado que el iniciar tarde genera traumatismo en lo que respecta al cumplimiento de las actividades propias.

Sumado a lo anterior, desde algunas mesas informan que, determinadas gobernaciones en muchos municipios no han expedido el nuevo decreto que brinde claridad sobre el funcionamiento de los Comités de Justicia Transicional de acuerdo con las modificaciones que se realizaron a las normas en la Ley 2421 de 2023.

Asimismo, se han identificado las siguientes dificultades en los puntos de atención a víctimas: se evidencia una falta de articulación con las mesas, hay confusión en las autonomías de las mesas no se informa a los delegados frente a las calificaciones de los entes territoriales.

Se anota que, falta personal en las Direcciones Territoriales de la Unidad para las víctimas en los diferentes municipios, además, el director territorial no toma decisiones. Por otro lado, los funcionarios siguen en proceso de aprendizaje.

En algunos CRAV antes había varios documentadores ahora solo hay uno o ninguno, las instalaciones se encuentran vacías y los baños no están habilitados para el público.

Recomendaciones

- A la Unidad de Víctimas, disponer de una asignación presupuestal específica destinada a la participación de sus delegados ante la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV). Esto es especialmente importante, ya que la ausencia de las garantías de participación de los delegados impacta negativamente, por una programación inadecuada y por la no contratación oportuna del operador logístico, lo cual retrasó significativamente el inicio de la implementación de nuestras actividades en el marco de tan importante espacio. Además, se hace necesario que la planificación operativa y financiera para la vigencia 2026 garantice el principio de corresponsabilidad. Asimismo, debe asegurar el cumplimiento de los mandatos establecidos en la Ley 1448 de 2011, la Ley 2421 de 2024, el Decreto 1084 de 2015 y el Acuerdo Final de Paz.
- A los organismos de control, se solicita que los contratos con los convenios se haga seguimiento del orden municipal y departamental. Por eso, se refiere la necesidad de articulación entre la institucionalidad.

Restitución de tierras

Contexto general

La restitución de tierras es uno de los componentes más sensibles y significativos dentro del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Este mecanismo busca no solo devolver el derecho a la tierra a quienes fueron despojados o desplazados de manera violenta, sino también restituirles la dignidad, el arraigo y la posibilidad de reconstruir sus proyectos de vida. Sin embargo, más allá de los avances normativos e institucionales, es fundamental escuchar y comprender cómo las víctimas perciben este proceso: sus expectativas, experiencias, frustraciones y propuestas.

La restitución de tierras es uno de los pilares fundamentales del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, su implementación ha estado marcada por múltiples dificultades que las propias víctimas han venido señalando desde los territorios. Este capítulo recoge esas percepciones, e identifica las barreras más relevantes, observaciones críticas, propuestas y recomendaciones urgentes, todo ello desde un enfoque de derechos y diferencial.

Este capítulo contiene las voces de las víctimas en torno a la restitución de tierras, con el objetivo de identificar los logros alcanzados, pero también las principales barreras y vacíos que persisten. A través de sus testimonios y valoraciones, se busca aportar a un análisis crítico del funcionamiento del programa, identificar los desafíos en su implementación territorial y proponer mejoras que garanticen un acceso real, justo y transformador a la tierra para las personas afectadas por el despojo y el desplazamiento.



Marco normativo y enfoque de derechos

La restitución de tierras en Colombia tiene como base la Ley 1448 de 2011 [Ley de Víctimas y Restitución de Tierras] y está reglamentada a través de normas que incorporan el principio de justicia transicional, el derecho a la reparación integral, y el acceso efectivo a la justicia.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento como el 005 de 2009, 092 de 2008, ha exigido incorporar un enfoque

diferencial, interseccional y de accesibilidad en la atención a poblaciones históricamente excluidas como mujeres, personas con discapacidad, población LGTBQ+ y comunidades étnicas.

Los artículos 13 y 93 de la Constitución Política refuerzan estos principios, al establecer la igualdad real y efectiva y el bloque de constitucionalidad que incluye tratados internacionales sobre derechos humanos.

Recomendaciones prácticas para las víctimas

Exigir la socialización clara y oportuna del proceso de restitución y del marco normativo vigente.

Solicitar acompañamiento psicosocial y jurídico durante todas las fases del proceso.

Participar en las mesas técnicas y comités de seguimiento, exigiendo que su voz tenga carácter vinculante.

Denunciar barreras institucionales o demoras ante la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General.

Establecer redes de apoyo entre organizaciones de víctimas para ejercer presión colectiva y monitoreo.

Principales barreras y dificultades identificadas

Débil articulación interinstitucional entre la URT, la UARIV, la ANT, la SAE y otras entidades responsables.

Falta de enfoque diferencial, especialmente en el acceso de mujeres y comunidades étnicas a la tierra.

Pocos jueces agrarios y cuellos de botella judiciales, que generan demoras prolongadas.

Falta de seguridad en los territorios, que impide la materialización de las órdenes de restitución.

Escasa socialización de decretos, sentencias y procesos con las mesas de víctimas.

Débil presencia institucional en los comités de restitución y ausencia de rendición de cuentas.

Entrega de tierras a organizaciones recién constituidas mientras otras con procesos avanzados siguen esperando.

Microfocalización suspendida por razones de orden público, como ocurre en zonas del sur de Bolívar y el sur del Cesar.

Falta de seguimiento postsentencia a las personas restituidas.

Demoras en la etapa administrativa y constantes cambios de profesionales que debilitan el proceso.

Observaciones críticas sobre la restitución de tierras.

Las víctimas manifiestan una profunda desconfianza institucional debido al incumplimiento de las órdenes judiciales y la ausencia de mecanismos reales de participación. Señalan que el concepto de seguridad ha sido utilizado como obstáculo para evitar avanzar en procesos de restitución.

Asimismo, critican que el proceso esté más orientado a cumplir indicadores que a garantizar los derechos y que la falta de voluntad política y de continuidad en las acciones impida transformar la realidad de las comunidades desplazadas.

Propuestas y recomendaciones

Actualizar los lineamientos operativos de la URT, incorporando principios de accesibilidad, interseccionalidad y enfoque diferencial.

Crear mesas técnicas vinculantes con organizaciones de víctimas y autoridades étnicas.

Definir indicadores de cumplimiento claros y crear mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

Diseñar protocolos diferenciados para cada fase del proceso, según la población afectada.

Establecer un sistema de alertas tempranas para identificar y superar barreras estructurales.

Ampliar el número de jueces agrarios y fortalecer la Defensoría Pública en esta área.

Crear oficinas locales de la URT en departamentos como Caldas, para evitar desplazamientos excesivos.

Socializar los decretos y avances normativos con las Mesas Municipales de Participación de Víctimas (MMPV).

Mejorar el relacionamiento interinstitucional para dar respuesta efectiva y ágil a las órdenes judiciales.

Articular la URT con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, donde haya presunción de fosas en predios objeto de restitución.

Aspectos para revisar con urgencia

Revisión del Decreto de restitución en el marco de la conmoción interior, con participación de las víctimas.

Fortalecimiento de las capacidades territoriales en zonas con alta demanda en las solicitudes en el marco de la restitución de tierras.

Garantizar seguridad efectiva para el retorno y acceso a los predios restituidos.

Continuidad de las mesas de seguimiento y cumplimiento de órdenes judiciales.

Atención urgente a territorios históricamente rezagados como el Catatumbo, donde no hay información clara del avance de los procesos de restitución de tierras.

Conclusiones

Las percepciones de las víctimas reflejan un proceso de restitución de tierras que, a pesar de su marco legal robusto, enfrenta desafíos estructurales graves. Las víctimas demandan una implementación real y efectiva de los enfoques diferenciales, mayor agilidad en los procesos y una institucionalidad comprometida con su dignidad y sus derechos.

La restitución debe entenderse no solo como la devolución de la tierra, sino como una herramienta de justicia, reparación y garantía de no repetición.

Conclusiones generales

Este informe ofrece una radiografía detallada, crítica y profundamente humana sobre la percepción que tienen las víctimas del conflicto armado colombiano frente a los distintos mecanismos de reparación establecidos en el marco de la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421

de 2024 y sus desarrollos normativos posteriores. A partir del análisis de los cuatro pilares de la reparación integral:

[i] indemnización administrativa

[ii] atención psicosocial y salud integral (PAPSIVI)

[iii] restitución de tierras

[iv] reparación colectiva, se evidencia que, a pesar de los avances legislativos y de la creación de programas específicos, el proceso de reparación sigue enfrentando obstáculos estructurales, desconexiones territoriales y limitaciones técnicas que vulneran el principio de centralidad de las víctimas.

Las voces recogidas en este trabajo permiten concluir que la reparación, en su estado actual, no responde de manera plena ni transformadora a las expectativas, derechos y necesidades de quienes han sufrido el conflicto. Las demoras, exclusiones, fallas en el enfoque diferencial, debilidad institucional, desarticulación interinstitucional y falta de voluntad política minan la confianza en el Estado y profundizan la revictimización. De manera reiterada, las víctimas han manifestado su frustración frente a medidas que, lejos de dignificarlas, reproducen las desigualdades que las llevaron a ser vulneradas en primer lugar.

No obstante, también se constata una valiosa capacidad propositiva por parte de las víctimas, quienes han formulado recomendaciones claras, viables y pertinentes para mejorar los procesos de reparación. Estas propuestas —surgidas desde los territorios, con profundo conocimiento

del daño sufrido— constituyen una hoja de ruta indispensable para la reorientación de las políticas públicas de reparación.

En definitiva, este informe hace un llamado urgente al Estado colombiano para que trascienda la reparación simbólica y fragmentada, y se comprometa con una reparación integral, efectiva y transformadora. Una reparación que escuche reconozca y dignifique a las víctimas; que se construya desde los territorios, con enfoque diferencial, participación vinculante y garantía plena de derechos. Solo así será posible avanzar hacia la justicia, la reconciliación y la construcción de una paz duradera.

Género

A partir del análisis de los casos conocidos por el CERREM Mujeres, surge la necesidad de desagregar la información para identificar cuántos de estos corresponden a mujeres trans, lesbianas y bisexuales; cuántas han sido víctimas de violencia sexual; cuántas cuentan con enfoque étnico; y, sobre todo, comprender por qué existe un índice tan bajo de casos presentados ante este comité. Esto resulta especialmente preocupante si se considera que, según la Resolución 0805 de 2012, el CERREM Mujeres debe aplicar una adecuada perspectiva de género y complementariedad.

A pesar de que se ha solicitado expresamente que los casos de mujeres víctimas sean presentados ante el CERREM Mujeres, persiste el desconocimiento por parte de los analistas de riesgo, quienes suelen omitir dicha solicitud. Esta omisión refleja una falta de comprensión sobre la importancia de la complementariedad desde el contexto de las mujeres. Además, no se realiza un seguimiento adecuado a las recomendaciones emitidas a las entidades responsables, en lo que respecta a la

implementación de medidas de complementariedad para las mujeres y sus familias.

Por otro lado, la participación en este espacio se ve limitada por la ausencia de garantías para una intervención efectiva de las delegadas de comunidades y plataformas, quienes cuentan con voz, pero no con voto. Esta situación se agrava cuando la Secretaría Técnica del CERREM Mujeres se limita a enviar un enlace de conexión, sin verificar las condiciones técnicas, logísticas, presupuestales y territoriales en las que se encuentran las mujeres convocadas.

Asimismo, se ha evidenciado que la Unidad Nacional de Protección (UNP) continúa operando bajo una lógica binaria, restringida a las categorías femeninas y masculinas. Esta visión excluye la diversidad existente y limita el acceso efectivo a medidas de protección diferencial. En consecuencia, los escoltas asignados siguen reproduciendo violencia basada en género hacia las mujeres protegidas, debido a que carecen de una formación adecuada en temas de género. En este sentido, resulta insuficiente la realización de un curso aislado, siendo necesario un proceso formativo integral y continuo.

Preocupa profundamente que, a pesar de haberse interpuesto quejas relacionadas con situaciones de violencia basada en género (VBG), la Entidad no haya establecido una ruta clara de atención en coordinación con las Unidades Territoriales (UT), ni haya asumido su responsabilidad directa. En lugar de implementar mecanismos de prevención efectivos, se ha optado por la simple rotación de escoltas señalados, lo cual no resuelve el problema de fondo.

En este mismo sentido, la CMSLV ha venido alertando desde el Décimo y Undécimo informe sobre posibles actos de discriminación y violencia ejercidos por el personal de protección hacia las mujeres protegidas. Frente a esta situación, se ha reiterado la necesidad urgente de diseñar e implementar una ruta de quejas y derivación hacia las autoridades competentes, especialmente cuando se evidencien conductas que podrían constituir delitos. Esta ruta debe garantizar la escucha activa de las voces de las mujeres protegidas, quienes son las principales afectadas por estas situaciones.

No obstante, la UNP continúa fortaleciendo el rol de los escoltas, quienes actúan desde sus sindicatos para ejercer presión sobre las protegidas, llegando incluso a interponer quejas por presunto mal uso de las medidas de protección. Lo más preocupante es que la entidad otorga mayor relevancia a las quejas de los escoltas, mientras minimiza las denuncias de las mujeres, lo que configura una forma de violencia institucional.

En este contexto, resulta imperativo que el Programa Integral para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos se articule con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2421 de 2024 el cual señala que las medidas de protección deben extenderse a los familiares de las solicitantes. Esta disposición refuerza el enfoque de reparación integral y exige una implementación sensible a las realidades de las mujeres víctimas del conflicto armado.

Finalmente, es necesario recordar que la Resolución 0805 de 2012 establece que el CERREM Mujeres debe aplicar un protocolo específico con enfoque de género, garantizando la participación de las orga-

nizaciones de mujeres, la atención preferencial a casos de riesgo extremo y la articulación interinstitucional para asegurar medidas de protección adecuadas. La falta de cumplimiento de estos principios representa una grave omisión por parte de las entidades responsables.

El Programa Integral para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos debe articularse de manera efectiva con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2421 de 2024, el cual señala que las medidas de protección deben extenderse a los familiares de las solicitantes, reconociendo así la dimensión colectiva del daño y la necesidad de una reparación integral

Esta articulación es fundamental para garantizar un enfoque de derechos humanos y de género en la implementación de las medidas.

Por otro lado, la Atención Humanitaria Inmediata que entregan las entidades territoriales no puede seguir reduciéndose a la simple entrega de ayudas, lo cual perpetúa un enfoque asistencialista. Es indispensable que esta atención se enmarque en una estrategia articulada con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que permita generar condiciones reales de restablecimiento de derechos. Esto incluye el acceso a ingresos sostenibles, empleabilidad, vivienda digna, atención integral en salud física y mental, proyectos productivos y entrega de capital semilla, entre otras acciones.

En cuanto a las mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual se ha observado que la mayoría son atendidas desde modalidades enfocadas en la prevención de la desnutrición aguda

y la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, preocupa que no se evidencie atención específica a la población OSIEGD-LGTBIQ+IQ+, lo cual podría deberse a la ausencia de variables de identificación o a una falta de enfoque diferencial en la implementación de los programas.

En este sentido, sería crucial conocer cuántas de las mujeres atendidas desde estas modalidades estaban embarazadas o tenían hijas e hijos al momento del hecho de violencia sexual. Esta información permitiría diseñar respuestas más adecuadas y sensibles a las realidades de las víctimas, especialmente en contextos de violencia sexual, donde la intersección entre género, orientación sexual, identidad de género y situación familiar requiere un abordaje integral y diferenciado.







PRESUPUESTO DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

El presente capítulo muestra un análisis integral del comportamiento fiscal de los recursos destinados a la política pública de víctimas desde la promulgación de la Ley 1448 de 2011 y su prórroga mediante la Ley 2078 de 2021. Además, incluye una evaluación técnica del financiamiento necesario para el cumplimiento efectivo de las medidas contempladas en dicha

normativa hasta 2031, incluyendo la cuantificación de los sujetos pendientes de atención por cada medida específica. El análisis considera recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones (SGP), gastos de funcionamiento y recursos reportados por las entidades territoriales.



Conclusiones

Los recursos destinados a la Política Pública de Víctimas siguen siendo insuficientes para garantizar la asistencia, atención y reparación integral a las 10.011.972 víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas.

Entre 2012 y 2024, el gobierno ejecutó \$ 243,1 billones constantes de 2025, superando lo programado en los CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021. Para 2025 se han programado \$ 23 billones, pero según costeo realizado por la Contraloría, se requerirían \$ 407,3 billones entre 2025 y 2031 para implementar plenamente la Ley de Víctimas y restitución de tierras. Con el ritmo actual de gasto, tomaría más de 17 años cumplir lo establecido en la normativa.

En 2024 se ejecutaron \$ 21 billones, de los cuales el 59 % \$ 12,4 billones correspondieron al Sistema General de Participaciones en educación y salud. Los recursos provenientes de inversión representaron el 27 %, con un crecimiento del 12 % frente al 2023 de \$ 5 a \$ 5,6 billones. Para 2025, se programaron \$ 7 billones, lo que implica un aumento del 24 %.

El presupuesto ejecutado por compromisos entre 2012 y 2024, excluyendo recursos del Sistema General de Participaciones (educación) y del Régimen Subsidiado de Salud, totalizó \$ 102,7 billones constantes de 2025 (42 % del total). De estos recursos, se identificó que solo \$ 73,5 billones llegan de forma directa a la población víctima con productos y servicios a través de medidas como indemnización, ayuda humanitaria, generación de ingresos, retornos y reubicaciones y vivienda, entre otros. Entre 2023 y 2024 se registró un incremento del 21 % en términos reales (de \$ 7 billones

a \$ 8,5 billones). Para 2025, se proyecta un crecimiento del 13 % con \$ 9,6 billones programados.

A nivel de componentes, reparación integral experimentó un crecimiento del 65 % entre 2023 y 2024 (de \$ 3,3 billones a \$ 5,6 billones), asociado principalmente con incrementos en garantías de no repetición (de \$ 146 MM a \$ 436 MM), empleo y generación de ingresos (de \$ 212 MM a \$ 352 MM) y vivienda (de \$ 506 MM a \$ 837 MM). Para 2025, se proyecta un crecimiento del 63 % en recursos para indemnización (\$ 3 billones), adquisición, adjudicación y restitución de tierras (\$ 625 MM) y garantías de no repetición (\$ 575 MM).

En 2024, 27 entidades del SNARIV ejecutaron 68 proyectos de inversión por \$ 35 billones en precios constantes, de los cuales \$ 6,6 billones 19 % se destinaron exclusivamente a la Política Pública de Víctimas y Restitución de tierras. La ejecución alcanzó el 84 % en compromisos y el 56 % en obligaciones, evidenciando rezagos: \$ 1,06 billones que no fueron comprometidos y \$ 1,8 billones comprometidos que no fueron obligados, reflejando productos o servicios no recibidos a satisfacción. Para 2025 (corte a mayo), se programaron 66 proyectos por \$ 29 billones, de los cuales el 24 % corresponde a la Política Pública de Víctimas.

Las entidades con mayores incrementos en el presupuesto de inversión para la Política Pública de Víctimas fueron la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con un aumento del 25 % de \$ 364 MM a \$ 455 MM; la Unidad para las Víctimas, con un 11,33 % de 2,3 billones a 2,6 billones; Prosperidad Social, con un 3 %

[de 1,74 billones a 1,79 billones y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con un 3,7 % de 437 MM a 454 MM. En contraste, la Agencia de Desarrollo Rural presentó una reducción del 58 % de \$ 173MM a \$ 72 MM.

Se identificaron proyectos de inversión con deficiencias críticas en la ejecución por compromisos. Entre ellos, los subsidios de vivienda rural del Ministerio de Agricultura presentaron una ejecución del 0 %; el Programa de Alimentación Escolar a nivel nacional, del 1,2 %; y la implementación de la política de gratuidad en educación superior del Ministerio de Educación, también con una ejecución del 0 %.

Por bajo nivel de obligaciones se destacaron: Fonvivienda con Subsidio Familiar de Vivienda Nacional 100 % compromisos, 0 % obligaciones, Ministerio de Comercio con 4 % de obligaciones en acceso a mercados para población víctima y Ministerio del Interior con 4 % en proyectos de fortalecimiento institucional y prevención de violaciones de derechos.

Según reporte de 1.070 EETT para 2024, se contó con asignación de \$ 13 billones constantes de 2024 y ejecución por compromisos de \$10,8 billones. Las EETT promediaron 89 % de compromisos, 87 % de obligaciones y 86 ciento ciento de pagos, implicando que 20 por ciento de recursos disponibles \$ 3 billones no fueron utilizados. Adicionalmente, \$ 357 MM corresponden a productos/servicios contratados no recibidos a satisfacción.

La CSMLV constata la persistencia de inconsistencias en reportes FUT de Víctimas para 2024, relacionadas con reportes de inversión superiores a recursos totales de las Entidades Territoriales: Cartagena

de Indias (Bolívar), Uramita y Turbo (Antioquia), Rionegro (Antioquia), Santa Bárbara (Antioquia), San Pedro (Valle del Cauca), Sapuyes (Nariño), Tibú (Norte de Santander), Chimichagua (César), Venecia (Cundinamarca) y gobernaciones de Arauca, Norte de Santander y Putumayo.

Los reportes más significativos por recursos apropiados correspondieron a Cauca, Bogotá y Bolívar 2024-2025. Las entidades territoriales con menor presupuesto reportado fueron Amazonas, Chocó, Tumaco, Valledupar, Vaupés y Vichada. Se destacó una ejecución del 100 % de Bolívar, Medellín, Montería, Putumayo y Santander, contrastando con deficiencias en ejecución en Nariño (3 %), Amazonas (14 %), Tumaco (69 %), Buenaventura y La Guajira (77 %).

Se mantiene una brecha significativa entre los recursos asignados para la atención de la población víctima territorial y la magnitud de víctimas presentes en los territorios. En 2024, el promedio de asignación per cápita en las 41 EETT fue de \$ 970.905, con marcadas desigualdades: mientras Amazonas, Guainía, Cauca y Bogotá registraron las mayores asignaciones relativas. En territorios como San Andrés y Providencia, Chocó, Tumaco y Valledupar evidenciaron niveles críticos de asignación de recursos per cápita.

Como avance significativo se registra la instalación de la Comisión de Financiamiento para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (artículo 73 de la Ley 2421 de 2024), organismo que enfrenta el desafío de identificar fuentes de financiación para la política pública de víctimas y garantizar derechos a la población víctima pendiente de atención.

El desafío para el Gobierno nacional incluye estrategias para: (I) mejorar articulación de entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas procurando eficiencia de recursos hacia soluciones duraderas que permitan estabilización socioeconómica de población

víctima, (II) fortalecer sistemas de registro de atenciones realizadas, (III) establecer universos de población pendiente de atención o reparación por componente y medida y (IV) implementar mediciones que evidencien el impacto de las inversiones realizadas en el mediano plazo.

Recomendaciones

- A la Comisión de Financiamiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: establecer universos pendientes de atención en cada medida y evaluar nuevas fuentes de financiamiento que permitan incrementar recursos disponibles para satisfacer necesidades de esta población en la nación. Además, de emitir lineamientos para cerrar las brechas existentes entre los territorios donde hay subasignación de recursos como Chocó, Buenaventura y Tolima.
- Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional y Ministerio del Interior: optimizar la ejecución de recursos disponibles en proyectos de inversión para la política pública de víctimas en la vigencia de asignación.
- A las gobernaciones de Nariño, Amazonas y La Guajira, así como a los municipios de Tumaco y Buenaventura: mejorar sustancialmente la ejecución de recursos asignados para la población víctima en sus territorios durante la vigencia en que se encuentren disponibles.
- Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y Unidad para las Víctimas: proyectar y gestionar normativas que propicien el cierre de brechas regionales en asignaciones per cápita de recursos para víctimas en el territorio nacional.
- A las entidades territoriales de Cartagena de Indias (Bolívar), Uramita y Turbo (Antioquia), Rionegro (Antioquia), Santa Bárbara (Antioquia), San Pedro (Valle del Cauca), Sapuyes (Nariño), Tibú (Norte de Santander), Chimichagua (César), Venecia (Cundinamarca) y gobernaciones de Arauca, Norte de Santander y Putumayo: revisar y corregir reportes realizados al Formulario Único Territorial de Víctimas, para ajustar datos conforme con su presupuesto y recursos efectivamente destinados a esta política pública.
- A la Unidad para las Víctimas: implementar acciones correctivas para mejorar la calidad y veracidad de reportes del Formulario Único Territorial de Víctimas, para garantizar concordancia con inversiones asignadas y ejecutadas, y focalizar a las entidades territoriales con reportes erróneos.
- A la Unidad para las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda actualizar el documento CONPES del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las

Víctimas y del Plan Nacional de Financiación incluyendo los cambios establecidos en la Ley 2421 de 2024, teniendo en cuenta el universo total de víctimas, el carácter intergeneracional de la reparación integral y la estabilización socioeconómica de la población víctima.

- A la Unidad para las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda actualizar el costeo de la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación a las víctimas, para incorporar los efectos de los cambios normativos recientes, e incluir el impacto de las indemnizaciones judiciales derivadas de procesos de Justicia y Paz, tanto en sentencias ya emitidas como en fallos proyectados.
- A la Unidad para las Víctimas y entidades del Sistema Nacional de Atención y reparación a Víctimas establecer programas y metas de reparación diferenciados según el hecho victimizante y distinguir los recursos y metas para las víctimas que residen en Colombia de aquellas que se encuentran en el exterior.
- A la Unidad para las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación, el

Ministerio de Hacienda avanzar en la construcción del CONPES sobre soluciones duraderas, para garantizar un presupuesto específico y unas metas concretas que permitan avanzar hacia acciones dirigidas a la población desplazada.

- A la Unidad para las Víctimas, reunir a todos los miembros de la Comisión de Financiamiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para definir un plan de trabajo claro, con cronograma establecido y consolidar un equipo técnico con experiencia académica y profesional en finanzas públicas, conocimiento del contexto colombiano y de la Ley de Víctimas, especialización en áreas clave como fiscalidad y planificación financiera y reconocimiento en los ámbitos académico y profesional.
- A la Unidad para las Víctimas y entidades del Sistema Nacional de Atención y reparación a Víctimas, fomentar espacios de discusión sobre el diseño de políticas públicas orientadas a superar las condiciones estructurales de pobreza y vulnerabilidad que afectan a los hogares víctimas del conflicto.





PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Conclusiones

Conforme con el análisis realizado sobre las acciones de prevención, protección y garantías de no repetición durante 2024 y el primer trimestre de 2025, se identificaron dificultades significativas por parte de las entidades requeridas por esta Comisión, para reportar, de manera cualitativa y cuantitativa, sus avances. La información recibida en muchos casos ha sido parcial, fragmentada o sin los soportes necesarios que permitan verificar lo informado. Si bien, se reconocen algunas acciones institucionales y adecuaciones en materia de procedimientos correspondientes al periodo analizado, así como frente a

las recomendaciones emitidas por esta Comisión en su XI informe, estas medidas no han demostrado ser efectivas ante la persistencia de indicadores críticos como el incremento de homicidios contra líderes, lideresas y personas defensoras de DD. HH., el reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes, el agravamiento de las crisis humanitarias y la intensificación del conflicto armado en diferentes regiones del país.

A continuación, esta Comisión presenta las principales conclusiones en materia de prevención, protección y garantías de no repetición:

Esta Comisión identificó dificultades internas de las entidades a la hora de reportar un avance en las acciones que implementan en materia de prevención, protección y garantías de no repetición. En este sentido, observa una falta de mecanismos efectivos o de equipos de trabajo que realicen un seguimiento y den respuesta en los tiempos establecidos a los requerimientos enviados; el caso que más preocupa a esta Comisión resulta ser el del Ministerio del Interior, quien no dio respuesta a la solicitud enviada; en otros casos se recibió información parcial o por fuera de los tiempos establecidos (UNP, Consejería Comisionada de Paz - Acción Integral Contra Minas Antipersonal [AICMA], Unidad para las Víctimas), lo cual impide realizar un debido seguimiento, medir avances e impactos. En este sentido, encuentra esta Comisión una dificultad para su seguimiento, así como para realizar recomendaciones que permitan una respuesta sostenida y adecuada.

Al igual que lo mencionado en el XI informe, sigue siendo una preocupación para esta Comisión los hechos de desplazamiento forzado y confinamiento masivo; en especial los presentados en regiones como el Catatumbo y Cauca en 2025, el reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes; accidentes con MAP/MUSE/AEI y las afectaciones a líderes, lideresas y personas defensoras de los DD. HH; entre otras violaciones e infracciones al Derecho Interna-

cional Humanitario, motivo de alerta, tanto por la masividad de estos hechos (desplazamiento y confinamiento), como por su gravedad e impacto humanitario.

En el ámbito de la protección, esta Comisión exhorta a las entidades competentes a la adopción inmediata de estrategias preventivas integrales y eficaces frente a los graves riesgos que enfrentan líderes y lideresas sociales, personas defensoras de DD. HH. y autoridades étnicas. Resulta imperativo implementar medidas urgentes que garanticen la protección de la vida, la integridad personal y la permanencia de estos individuos y colectivos en sus territorios, con un enfoque diferencial, de género y territorial, que responda a sus condiciones específicas.

En el marco de las estrategias para la prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes (NNA), resulta necesario fortalecer y focalizar las intervenciones en los departamentos que presentan mayores índices de reclutamiento², como Cauca, Chocó, Norte de Santander, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca, Putumayo, Huila, Arauca, Vaupés, Tolima, Caquetá, Amazonas, Vichada, Guaviare, Bolívar, Cesar, entre otros. La priorización territorial debe obedecer a una articulación interinstitucional orientada a la protección integral, así como al fortalecimiento de las medidas de prevención y entornos protectores.

Como parte de las garantías de no repetición, si bien la Fiscalía General de la Nación, informa que avanza en la judicialización de hechos delictivos como el Desplazamiento, no se reportan los

² Defensoría del Pueblo, *Reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en Colombia durante el primer semestre de 2025*. 09 de julio de 2025. <https://www.defensoria.gov.co/-/reclutamiento-en-colombia-durante-el-primer-semester-de-2025>

avances de manera clara y cuantitativa no solo para el delito del desplazamiento ni de otros hechos, como confinamiento, reclutamiento de Niños Niñas y Adolescentes, homicidios de líderes, lideresas y defensoras de DD. HH., entre otros, en el marco de la articulación de las estrategias de persecución de estos delitos con la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la paz.

Aunque el análisis de la información y los indicadores reportados no incluye un detalle sobre el avance ni las adecuaciones derivadas de la Ley 2421 de 2024 que modificó la Ley 1448 de 2011, la Ley 2078 de 2021 y la Ley 2343 de 2023, es necesario que las entidades, de manera articulada, impulsen la implementación de acciones concretas que permitan desbloquear la respuesta institucional, especialmente en lo relacionado con la prevención, la protección y las garantías de no repetición.

Recomendaciones

- A la **Consejería Presidencial para los DD. HH.**, ampliar la priorización y selección de municipios para el acompañamiento que realiza la CIPRUNNA a departamentos con altos índices de reclutamiento, con el fin de realizar asistencias técnicas oportunas para prevenir el reclutamiento y utilización de NNA.
- Como se expresó en el XI informe, esta Comisión reitera que, atendiendo a la gravedad y magnitud de las vulneraciones referidas en materia de reclutamiento forzado, uso y utilización de NNA, se recomienda a la Consejería Presidencial para los DD. HH., la necesidad de brindar, un acompañamiento permanente o más continuo a las entidades territoriales, que permita, en el marco de sus competencias, implementar integralmente y en un tiempo razonable los aspectos de la política pública en cada territorio.
- A la **Consejería Presidencial para los DD. HH.**, incluir en las asistencias técnicas, departamentos en los que se presenta un alto número de desvinculaciones de NNA. Asimismo, se debe fortalecer la planeación y contratación desde los primeros meses de cada vigencia, con el fin de implementar acciones orientadas a la prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, frente a la trata de personas, presentar un plan de trabajo en un tiempo no superior a 3 meses, donde se evidencie la creación del hecho victimizante de trata de personas en el RUV³. Este plan de trabajo

³ La trata de personas constituye una grave violación a los derechos humanos y una forma de violencia basada en género, por lo que su reconocimiento en el RUV resulta esencial para garantizar la reparación integral de las víctimas, en concordancia con los estándares de la CEDAW, la Convención de Belém do Pará y el Protocolo de Palermo.

La inclusión de la trata de personas y sus diferentes fines, como hecho victimizante en el Registro Único de Víctimas (RUV) resulta necesaria para garantizar el reconocimiento integral de las víctimas en el contexto del conflicto armado, y asegurar el acceso efectivo a las medidas de verdad, justicia,

debe reflejar las acciones y adecuaciones internas que se deben implementar al interior de las dependencias de la Entidad, así como la articulación con las entidades del SNARIV, para la creación de rutas de asistencia, atención y acceso a oferta y programas especializados para las personas víctimas de este hecho.

- El plan de trabajo deberá contener objetivos claros y medibles, responsables, tareas detalladas, plazos, recursos asignados, y un cronograma que establezca las fechas de inicio y finalización de cada actividad.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, cumplir con los tiempos de valoración estipulados en el artículo 76 de Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024, en especial para los eventos masivos, como desplazamiento forzado y confinamiento.
- Se reitera a la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, la recomendación expuesta en el informe XI, respecto al fortalecimiento, de mecanismos de articulación institucional y de nación / territorio, apuntando a la prevención de vulneraciones de los DD. HH. de las poblaciones en sus territorios y las garantías de no repetición en el escenario actual de crisis humanitaria
- que se describe en el presente informe, que permita a las alcaldías y gobernaciones cumplir con su rol en la implementación de medidas de protección de manera oportuna y efectiva.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, fortalecer acciones de coordinación interinstitucional, así como el acompañamiento técnico que permita a las entidades territoriales fortalecer su capacidad de respuesta, identificación y verificación de riesgos de violaciones a los DD. HH. y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- A la **Unidad Nacional de Protección**, aumentar el número de socializaciones y capacitaciones o eventos denominados de prevención, con lo cual se fortalezcan las competencias de solicitantes y beneficiarios respecto de las rutas de protección, alcances y limitaciones, así como adquirir información sobre comportamientos seguros, protección, autocuidado, entre otros para las personas líderes y defensores de DD. HH.
- A la **Unidad Nacional de Protección**, realizar una evaluación periódica de los procedimientos internos sobre los cuales se puedan presentar barreras de acceso a la población que busca acceder a las rutas de protección, como

reparación integral y garantías de no repetición previstas en la Ley 1448 de 2011 reformada por la Ley 2421 de 2024.

Por otra parte, la Corte Constitucional, en las Sentencias C-781 de 2012 y C-253A de 2012, ha sostenido que los hechos victimizantes deben comprender todos aquellos que mantengan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno, lo que permite incluir la trata de personas cuando esta sea usada como instrumento de violencia, explotación o control por parte de actores armados ilegales.

Adicionalmente, se recomienda consultar, el Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/GC/38 y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

canales información y respuesta frente a trámites de emergencia.

- A la **Unidad Nacional de Protección**, se recomienda definir una estrategia para que los analistas de riesgo realicen las evaluaciones con un enfoque territorial, para ello es necesario que conozcan el contexto y las dinámicas en donde se ubica el o la solicitante.
- A la **Unidad Nacional de Protección**, implementar un plan de capacitación permanente dirigido a las participantes del CERREM mujeres, que permita un fortalecimiento de sus capacidades, así como la ampliación de sus perspectivas, en especial frente a las necesidades de las mujeres y mujeres trans.
- Al **Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección**, avanzar en el ajuste al Instrumento Estándar de Valoración del Riesgo (IEVR), para la valoración del riesgo individual como colectivo, con el fin de ampliar los tres ejes fundamentales de análisis (amenazas, riesgos específicos y vulnerabilidades), que permita una evaluación que corresponda a las realidades y necesidades de los/las peticionarios. Es necesario que se puedan tener en cuenta y medir otros factores de carácter estructural que afectan a los/las solicitantes y a las comunidades.
- Al **Ministerio del Interior y a la UNP**, avanzar en la implementación de lo definido en la Ley 2421 de 2024 en los artículos 16 y 17 y párrafos, en particular, en lo que corresponde al ajuste a los criterios y elementos para el diseño, revisión e implementación de programas de protección, así como definir una sola reglamentación de los programas de prevención y protección, teniendo en cuenta la participación de las víctimas.
- Al **Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior**, atendiendo a las modificaciones de la Ley 2421 de 2024, avanzar en la implementación de lo definido en el artículo 4 respecto a brindar todas las garantías sobre las condiciones de seguridad necesarias para evitar la vulneración de los derechos humanos y la ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- A la **Fiscalía General de la Nación**, evidenciar avances cualitativos y cuantitativos de la articulación de las estrategias de persecución del delito de desplazamiento forzado, confinamiento, reclutamiento, homicidios de líderes y lideresas y otros relacionados, en lo que resulta aplicable, con la Política Pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz.
- Al **Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior**, incluir medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo, como líderes sociales y defensores de DD. HH., líderes ambientales y religiosos e integrantes de organizaciones sindicales.
- Al **Ministerio del Interior, Departamento de la Prosperidad Social y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** con acompañamiento del Ministerio Público, atendiendo a lo definido en el artículo 17 de la Ley 2421 de 2024, párrafo 4, crear un programa especial de protección, prevención, para niñas, niños y jóvenes cuando estén recibiendo amenazas por su labor de liderazgo, al ser testigos

o víctimas. Dicho programa debe ser coordinado y reglamentado por estas entidades. Asimismo, en los procesos de prevención y protección de Niños, Niñas y Adolescente de pueblo o comunidad étnicas, respetar la estructura organizativa, sus usos y costumbres.

- Al **Ministerio del Interior**, se reitera que de manera urgente disponga de un equipo técnico al interior de la Dirección de DD. HH. que de manera efectiva atienda las requerimientos y solicitudes que se disponen por parte de esta Comisión, toda vez que, la omisión de respuesta no permitió conocer los avances, bloqueos o retrocesos en materia de: i) Implementación de la Política Pública de Prevención y Protección (nacional y local), ii) Acciones adelantadas en el marco del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de no repetición en la gestión preventiva de riesgos, iii) Asistencias técnicas realizadas con entidades territoriales para la formulación y actualización de planes de prevención y protección desde un enfoque diferencial, iv) Planes de Prevención y Protección actualizados v) Racionalización de la política pública de prevención y vi) Avance en los ajustes a la ruta de protección colectiva, entre otras.





ASISTENCIA ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN

CENTROS REGIONALES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS Y PAV

Conclusiones

Crecimiento generalizado en la demanda y cobertura

El análisis evidencia que, en la mayoría de los municipios se han presentado incrementos significativos en el número de personas atendidas o proyectadas. Casos como Buenaventura (+201,3 %), Soleidad (+174,7 %), Pitalito (+170,0 %) y Viotá (+168,2 %) indican que la capacidad instalada de la Unidad para las Víctimas, ha debido multiplicarse para responder al aumento

acelerado de la demanda. Esto implica una presión creciente sobre la infraestructura y el talento humano asignado.

Persistencia de brechas territoriales. Mientras municipios como Tumaco apenas registran un incremento del 2,0 %, otros superan el 180 %, como Barrancabermeja (+182,8 %) o Cúcuta (+181,3 %). Estas des-

igualdades en el acceso y la efectividad de las estrategias de ampliación de cobertura pueden estar vinculadas a diferencias locales en desplazamiento, conflictividad o

capacidad institucional. Para la Unidad para las Víctimas, esto representa la necesidad de políticas diferenciadas por contexto.

Concentración de incrementos en zonas altamente afectadas por el conflicto

Municipios como Quibdó (+116,8 %), Pasto (+117,1 %), Valledupar (+118,2 %) y Arauca (+112,2 %) muestran que los mayores incrementos se concentran en territorios históricamente golpeados por la violencia. Esto confirma que la expansión territorial de la Unidad es pertinente, aunque demanda estrategias de sostenibilidad a mediano y largo plazo.

Retos en eficiencia del uso de recursos. Un crecimiento porcentual elevado no siempre implica un impacto proporcional en cifras absolutas. Por ejemplo, El Charco crece un 49,6 % pero solo suma 2.983 personas, mientras que Cali, con un 120,9 % de incremento, añade 42.778 personas. Esto plantea para la Unidad, la necesidad de evaluar si la asignación de recursos se corresponde con el impacto real.

Necesidad de ajustar la planeación y contratación

Los incrementos abruptos, especialmente en ciudades con crecimientos superiores al 150 %, como Pitalito, Soledad, Buenaventura y Barrancabermeja, pueden gene-

rar cuellos de botella si los procesos de contratación no se adaptan a la velocidad de la demanda. Esto requiere respuestas administrativas más ágiles.

Recomendaciones

- A la **Unidad para las Víctimas**, realizar la priorización territorial con doble criterio en coordinación con el **Departamento Nacional de Planeación (DNP)** y las alcaldías municipales, enfocar recursos adicionales en municipios con altos incrementos tanto porcentuales como absolutos, como Cali, Buenaventura, Cúcuta, Barrancabermeja y Valledupar, donde el crecimiento supera las 36.000 personas y el 100 % en términos relativos.
 - A la **Unidad para las Víctimas**, en articulación de las **gobernaciones y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)**, Fortalecer las capacidades en zonas críticas e implementar planes especiales de fortalecimiento institucional en municipios con incrementos superiores al 150 %, incluyendo contratación ágil, incremento de personal y mejoras en infraestructura física y tecnológica para evitar la saturación.
 - A la **Unidad para las Víctimas**, revisar la asignación de recursos en zonas de bajo impacto absoluto con acompañamiento de los organismos de Control. Deberá evaluar en casos como Tumaco (+2,0 %), Curumaní (+9,6 %) o La Palma (+21,0 %), si el bajo crecimiento responde a una menor demanda real o a barreras de acceso, con el fin de reorientar esfuerzos de manera oportuna.
 - A la **Unidad para las Víctimas**, en coordinación con la **Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente**, ajustar los procesos de contratación ante picos de demanda.
- Deberá implementar mecanismos de contratación anticipada o flexible que permitan responder sin retrasos a las proyecciones de alta demanda, evitando periodos de desatención.
- A la **Unidad para las Víctimas**, con apoyo del **Observatorio de Víctimas** y las **alcaldías**, Monitorear de forma diferenciada por dinámica territorial y establecer un sistema de seguimiento mensual en municipios con incrementos superiores al 100 % y trimestral en los de menor crecimiento, con el fin de detectar y resolver cuellos de botella de manera oportuna.
 - A la **Unidad para las Víctimas**, junto con las gobernaciones, alcaldías y agencias de cooperación internacional, fortalecer la planeación interinstitucional. Deberá coordinar de manera estrecha los esfuerzos para que el aumento en la cobertura no se vea limitado por problemas logísticos o presupuestales.
 - A las entidades del **Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, aumentar la presencia permanente en todos los Centros Regionales de Atención Reparación a Víctimas, asegurando la participación continua, superando limitaciones presupuestales o logísticas mediante estrategias de cofinanciación, convenios interinstitucionales y fortalecimiento del rol coordinador de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
 - A los 35 entes territoriales en las que se encuentran ubicados los Centros Regionales de Atención a las Víctimas; realizar la inversión territorial en la infraestruc-

tura de los Centros Regionales de Atención Reparación a Víctimas, priorizando los recursos en sus Planes de Acción Territorial para la adecuación, sostenibilidad y fortalecimiento de estos espacios, en línea con los diagnósticos realizados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

- A las Alcaldías de categorías 4, 5 y 6, avanzar en el cumplimiento de sus responsabilidades dentro del marco de la corresponsabilidad que establece la Ley 1448 de 2011. Asimismo, gestionar recursos a través de los Planes de Acción Territorial, fortalecer los Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV) y los Puntos de Atención a Víctimas (PAV) existentes o promover su funcionamiento donde no los haya y articular la oferta institucional disponible, priorizando el enfoque territorial y diferencial, especialmente en zonas rurales o de difícil acceso.
- A las **entidades territoriales** donde se encuentran ubicados los Centros Regionales de Atención a las Víctimas; definir lineamientos mínimos de operación, talento humano y oferta

institucional para los Puntos de Atención a Víctimas, con el fin de reducir disparidades entre territorios y garantizar la atención desde principios de equidad, pertinencia cultural y enfoque diferencial.

- A las **entidades territoriales** en las que se encuentran ubicados los Centros Regionales de Atención a las Víctimas; priorizar inversiones en infraestructura física y tecnológica para Centros Regionales de Atención a Víctimas que presentan riesgos operativos o demandas crecientes.
- A las **entidades territoriales** donde se encuentran los Centros Regionales de Atención a Víctimas, realizar una evaluación técnica a la infraestructura de estos espacios, con mayor prioridad a los identificados con afectaciones altas.
- A las **entidades territoriales** donde se encuentran los Centros Regionales de Atención a Víctimas, incluir en sus presupuestos de manera exclusiva y prioritaria, recursos para el mantenimiento preventivo y correctivo de estos lugares de atención a víctimas.





ATENCIÓN HUMANITARIA

Conclusiones

Aumento de recursos en 2023 y 2024

La intensificación del conflicto armado incrementó la demanda de la Atención Humanitaria Inmediata, AHI, alcanzando un pico de ejecución en 2024 de \$ 37.667 millones, seguido de 2023 con \$ 30.889 millones.

Se presentó una disminución en el periodo 2021 a 2024 de un 29 %, en valor de contratos de prestación de servicios (CPS), principalmente en los contratos requeridos para la entrega de AHI en especie.

En el periodo 2021 - 2024, la UARIV realizó más de 2,3 millones de giros, por un valor de \$ 1,5 billones de pesos, presentando un incremento sustancial en la vigencia 2023.

Persiste el incumplimiento de las metas del CONPES 4031 de 2021 frente a la entrega de AHI por parte de las entidades territoriales (32,22 % en 2024) y UARIV (23,47 % en 2024).

Continúa la falta de cargue de información en SIGO-PAT por parte de las entidades territoriales. Solo el 39,49 % de los municipios del país y el 34,38 % de los departamentos.

tamentos reportaron datos, dificultando evaluar la cobertura territorial.

Se sigue presentando un incumplimiento en el umbral del 70 % de cobertura en Atención Humanitaria Inmediata exigido por la Corte Constitucional, evidenciando una respuesta insuficiente ante el derecho a la subsistencia mínima en inmediatez.

Un total de 158 comunidades fueron atendidas en la ruta menor de 120 días y 54 en la ruta mayor de 120 días, destacando la concentración de casos en Chocó, Arauca, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Las restricciones a la movilidad y el control territorial por parte de grupos armados ilegales continúan afectando la pronta declaración y atención de estos eventos masivos.

A pesar de la reducción en un 2,5 % en el número de eventos masivos de desplazamiento forzado, en 2024 respecto del año anterior, aumentaron respectivamente en un 19,7 % y 12,3 % el número de hogares y personas afectadas por desplazamientos masivos.

Persisten diferencias significativas entre los datos de la Unidad para las Víctimas y los de organismos internacionales (OCHA, ACNUR), lo que evidencia problemas de articulación y riesgo de subregistro.

Aunque se cumple la meta del CONPES 4031 de 2021 (90 % de las familias que cumplen los criterios de primer año reciben AHE), más del 5 % de hogares no accedieron a esta ayuda pese a estar en el primer año de inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Disminución de hogares atendidos en AHE en 2024 (4098 hogares menos), a pesar de

un aumento de 23 351 de núcleos familiares incluidos en el Registro Único de Víctimas respecto a 2023.

Se presentó una mejora en la ejecución presupuestal durante el primer trimestre de 2024 frente a la colocación de giros de Atención Humanitaria de Emergencia. No obstante, se observó una caída significativa en el segundo semestre, afectando la continuidad de la entrega de esta medida.

Se reitera que el plazo de 60 días para colocación de ayudas establecido en la Resolución 1645 de 2016, es excesivo dada la naturaleza urgente de la ayuda, y se exhorta a la UARIV a seguir reduciendo los tiempos de colocación (promedio 2024: 24,8 días).

Aunque se cumple la meta del CONPES 4031 de 2021 en la vigencia 2024, hay una reducción de siete puntos en cobertura a hogares con carencias en subsistencia mínima.

Se redujo significativamente el número de giros reintegrados en 2024 (50,3 % menos) frente al año anterior, lo que evidencia una mejora en contactabilidad y notificación de los giros.

Se destaca como un avance la expedición del Decreto 525 de 2025, por medio del cual se reglamenta la ruta de atención al confinamiento, que cuenta con: (i) una ruta unificada con una adecuada jerarquía normativa, (ii) enfoque en la prevención, y (iii) etapas claras de la ruta.

Se resaltan barreras identificadas en el Decreto de Confinamiento (Decreto 525 de 2025), tales como: (i) la implementación de una ruta individual de declaración de un evento masivo, (ii) la restricción a la entrega por una sola vez de ayuda huma-

nitaria una vez se haya realizado la inclusión en el Registro Único de Víctimas y (iii) que la ayuda este supeditada a condiciones de seguridad de acceso al territorio.

Se presentan retrasos en la expedición del Decreto de actualización de la Estrategia de Corresponsabilidad, clave para fortalecer la respuesta y articulación institucional de diferentes aspectos de la política pública de víctimas en el territorio.

Recomendaciones

- A la **Unidad para las Víctimas**, fortalecer la estrategia de articulación e identificación de los eventos masivos que se presentan en el territorio nacional, con organismos internacionales y Organizaciones No Gubernamentales.
- A la **Unidad para las Víctimas y al Departamento de Prosperidad Social**, avanzar de manera acelerada en la expedición del Decreto reglamentario de la “Estrategia Integral de Intervención Territorial”.
- A la **Unidad para las Víctimas**, avanzar en la reducción de los tiempos de colocación de giros de Atención Humanitaria de Emergencia y Transición.
- Al **Ministerio de Hacienda**, al **Departamento Nacional de Planeación** y a la **Unidad para las Víctimas**, garantizar en toda la vigencia, la disponibilidad de recursos y la contratación de los operadores de pago y caracterización para la entrega de la Atención Humanitaria.
- Al **Departamento para la Prosperidad Social y a la Unidad para las Víctimas**, incluir en el proyecto de reglamentación de la “Estrategia Integral de Intervención Territorial”, lineamientos vinculantes y de obligatorio cumplimiento dirigidos a las entidades territoriales para que reporten oportunamente en SIGO – PAT o en el aplicativo de seguimiento establecido, las gestiones frente a los hogares atendidos en inmediatez.
- A la **Unidad para las Víctimas**, continuar en la búsqueda de alternativas tecnológicas y de contactabilidad en la notificación de los giros de Atención Humanitaria, con el fin de avanzar en la reducción en los niveles de reintegros.
- Al **Departamento para la Prosperidad Social y a la Unidad para las Víctimas** modificar los artículos 2.2.6.7.3.5.2 y 2.2.6.7.3.6.5 del Decreto 1084 de 2015 adicionados por el Decreto 525 de 2025, con el fin de establecer: (i) ruta de declaración en el marco del artículo 48 de la Ley 1448 de 2011 y (ii) garantizar la subsistencia mínima de la población confinada posterior a la inclusión en el Registro Único de Víctimas, en cumplimiento del artículo 62A de la misma Ley.



Con el apoyo de
CIM
ONU MIGRACIONES

VACUNACION



MISION MEDICA



REPARACIÓN INTEGRAL

RETORNOS, REUBICACIONES e INTEGRACIONES LOCALES

Conclusiones

Los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo sobre víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente y Víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad, presentan limitaciones significativas que comprometen su capacidad para reflejar de manera precisa y oportuna la situación real de la población víctima del desplazamiento forzado. Las metas poco ambiciosas, el bajo nivel de avance y las deficiencias en el sistema de reporte, evidencian una desconexión entre la planifi-

cación institucional y las necesidades del territorio. Además, la dependencia de fuentes externas, la falta de articulación interinstitucional y las restricciones en el acceso a información, limitan la capacidad del Estado para tomar decisiones informadas y garantizar una atención integral.

La implementación de las modificaciones introducidas por la Ley 2421 de 2024 en materia de retornos, reubicaciones e integraciones locales, ha evidenciado serias

deficiencias en la planeación y coordinación institucional por parte del Gobierno nacional y las entidades territoriales. Esta falta de articulación ha obstaculizado el cumplimiento efectivo del mandato legal de contar con una metodología que permita caracterizar y georreferenciar a las víctimas que retornan, se reubican e integran localmente, sin acompañamiento. La omisión en la formulación e implementación de esta metodología representa un incumplimiento grave al mandato legal y de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, que mantiene la vulnerabilidad de las víctimas desplazadas.

Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) no cuentan con oferta diferenciada que responda a las necesidades de las víctimas, lo cual impide tener una respuesta oportuna y eficaz en la meta de estabilizar social y económicamente la población.

Los esquemas especiales de acompañamiento liderados por el sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, representan una mejora en términos de cobertura y recursos; no obstante, tal como lo señala el Auto 373 de 2016, su carácter transitorio y complementario evidencia la necesidad de fortalecer las acciones estructurales y sostenibles bajo el marco de la estrategia de soluciones duraderas.

No se cuenta con procesos robustos de articulación intersectorial que permitan avanzar en la estabilización socioeconómica de las víctimas, para la superación de rezagos en materia de vivienda rural y urbana. Asimismo, se evidencia falta de articulación de la Política Pública de Víctimas y las políticas agrarias y de tierras, con estrategias de generación de ingre-

sos, acceso a salud y educación, que desarrolle un enfoque integral y duradero en la reparación y restitución de derechos.

La superposición de programas y políticas dirigidas a comunidades en proceso de retorno y reubicación, como la reparación colectiva, la restitución de tierras, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y la implementación del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, evidencia la necesidad urgente de una articulación efectiva entre estos procesos. La falta de coordinación no solo genera ineficiencias en el uso de recursos, sino que también retrasa la garantía plena de derechos para las víctimas del conflicto armado. Integrar estos esfuerzos, especialmente en lo relacionado con el acceso y uso de la tierra, permitiría avanzar de manera más coherente hacia el restablecimiento de derechos y el logro de Soluciones Duraderas. Asimismo, es fundamental que estas acciones se alineen con el Sistema Integral para la Paz, asegurando rutas preferentes y atención integral para la población desplazada, en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del acuerdo final de paz.

La reforma a la ley de víctimas restringe la implementación de los Esquemas Especiales de Atención (EEA) al Departamento para la Prosperidad Social y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, lo cual conlleva que la atención se concentre en programas de corto plazo que no abordan las causas estructurales del desplazamiento ni garantizan condiciones sostenibles de retorno.

La ausencia de componentes claves como el acceso a vivienda digna, tierras y oportunidades reales de generación de ingresos, evidencia una falta de integralidad en la política pública. Además, la limitada capa-

cidad técnica y operativa de la UARIV para ejecutar proyectos productivos, compromete la efectividad de las intervenciones.

No se cuenta con una respuesta institucional oportuna, coordinada y centrada en las víctimas en los procesos de retornos dignos y seguros, en contextos de crisis humanitarias recurrentes. Esto en la medida en que la actual ruta carece de operatividad y tampoco se cuenta con mecanismos de prevención y protección para romper los ciclos del desplazamiento forzado.

Los resultados de la IV encuesta evidencian que el 74,9 %⁴ de las víctimas de desplazamiento forzado no desean retornar, sin embargo, los planes de integración local no reflejan la incorporación del enfoque de soluciones duraderas y no cuentan con el suficiente impulso. Igualmente, en el sector rural no se cuenta con avances en la estabilización socioeconómica.

El cambio en la periodicidad de los Comités Territoriales de Justicia Transicional plantea un desafío frente al concepto de seguridad para los retornos y las reubicaciones, esto en la medida que se presenta una desincronización entre la vigencia de estos conceptos y la frecuencia de los comités.

Los procesos de retorno y reubicación muestran un impacto limitado en el restablecimiento de derechos, con cifras que evidencian una baja efectividad en la superación de la situación de vulnerabilidad. La desarticulación entre estrategias institucionales y la débil implementación de la oferta específica establecida en el artículo 65, comprometen la efectividad de las soluciones duraderas y el cumpli-

miento del mandato de superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

La ejecución de los planes de retorno y reubicación comunitarios, presenta un rezago crítico que compromete seriamente el cumplimiento de los compromisos institucionales con las comunidades afectadas por el desplazamiento forzado. Máxime cuando solo el 85 % de los planes aprobados registran un avance inferior al 50% en su implementación. Esta situación no solo retrasa el restablecimiento de derechos fundamentales, sino que también debilita la confianza de las comunidades en las instituciones encargadas de su reparación y estabilización socioeconómica en escenarios de soluciones duraderas.

No se identifica que en la construcción del CONPES de Soluciones Duraderas se incorpore el principio de seguridad humana para los retornos, reubicaciones e integraciones locales, esto, en la medida que no se integran medidas que permitan responder de manera efectiva a las distintas problemáticas en MAP/MUSE/AEI, despojo, amenazas, confinamiento, reclutamiento, entre otros, que impide que las víctimas retornen y se reubiquen.

La coordinación interinstitucional, la disponibilidad de recursos y la atención a retornos no acompañados representan desafíos logísticos y operativos que las entidades deben resolver en el marco de la garantía y goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas. Asimismo, garantizar condiciones dignas en los lugares de retorno y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación, son fundamentales para evitar revictimiza-

⁴ La persistencia del estado de cosas inconstitucional a veinte años de la Sentencia T-025 de 2004: IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada (2023), p.38. <https://drive.google.com/file/d/1ZdWhwePm1aen-2gaT8LjbCa9tGu4jbmJ/view>

ciones y asegurar que los programas de retorno y reubicación logren concretarse y desarrollarse exitosamente.

La percepción de las víctimas⁵, respecto a la implementación de la política pública de víctimas, se expresa en que, una de las grandes deudas que tienen las autoridades, hace referencia a los retornos,

reubicaciones e integraciones locales. Esto en la medida en que los retornos, reubicaciones e integraciones locales individuales y voluntarias no cuentan con un acompañamiento efectivo de las entidades, escenario que dificulta su estabilización social y económica.

Recomendaciones

- Al **Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, se recomienda que al momento de fijar las metas del próximo Plan Nacional de Desarrollo se realicen con sustento en diagnósticos actualizados y realistas que reflejen la magnitud del desplazamiento forzado y las capacidades institucionales.
- Al **Departamento Nacional de Planeación**, se recomienda fortalecer la articulación interinstitucional mediante protocolos claros de reporte, intercambio de información y responsabilidades compartidas entre entidades nacionales y territoriales.
- A las **entidades que conforman el SNA-RIV**, se recomienda mejorar el acceso y la calidad de los registros administrativos promoviendo la interoperabilidad de los sistemas de información, unificar instrumentos de planeación, ejecución y seguimiento para evitar duplicidades entre sectores.
- Al **Departamento Nacional de Planeación**, se recomienda que, en el marco de la construcción del CONPES de Soluciones Duraderas, se priorice en los Planes Territoriales de Soluciones Duraderas (PTSD) a las comunidades que cuentan con plan de retorno, reubicación o integración local en los municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC)⁶. Asimismo, se recomienda que, se incluya el principio de seguridad humana en los PTSD de aquellas comunidades que se focalicen y que cuenten con plan de retorno, reubicación o integración local, articulado con la política de prevención y protección, y con el Sistema de Alertas Tempranas.
- Al **Ministerio del Interior**, se recomienda promover una estrategia interinstitucional de protección integral para las comunidades focalizadas bajo el enfoque de soluciones duraderas, en la cual se asegure la presencia efectiva del Estado y medidas específicas de prevención y protección para afrontar las distintas problemáticas en MAP/MUSE/AEI, despojo, amenazas, confinamiento, reclutamiento, entre otros.

⁵ Representadas por la Mesa Nacional de Víctima y quienes hacen esta manifestación.

⁶ De los 275 municipios focalizados en el borrador del CONPES de soluciones duraderas, 144 municipios [52 %] son PDET, 206 municipios [75 %] son ZOMAC, 132 municipios [48 %] tienen la doble condición [PDET-ZOMAC] y 41 municipios [15 %] no hacen parte de alguna de estas dos categorías.

- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, se recomienda fortalecer los esquemas de acompañamiento existentes para los retornos, reubicaciones e integraciones locales a partir de la incorporación de rutas diferenciadas para contextos urbanos, rurales y rurales dispersos, así como mejorar los esquemas para la integración local en los mismos contextos.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, establecer con carácter urgente un plan de acción institucional que garantice la formulación e implementación inmediata de la metodología para la caracterización y georreferenciación de víctimas no acompañadas. Este plan debe incluir cronogramas claros, asignación de recursos adecuados y mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan medir el impacto real de las intervenciones en la superación de la vulnerabilidad, más allá de indicadores cuantitativos, con el fin de asegurar una atención integral, oportuna y con enfoque diferencial a las víctimas, en cumplimiento de los estándares constitucionales y del marco normativo vigente.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, se recomienda fortalecer los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) como espacios de articulación entre el escenario de prevención, respuesta y desarrollo de la estrategia de soluciones duraderas, en el marco de los procesos de retorno, reubicación e integración local.
- A las **entidades del SNARIV**, se recomienda articular y armonizar el sistema de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las medidas de los planes de retorno y reubicación, así como los de reparación colectiva que contemplan medidas cuya ejecución recae en entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital, según sus respectivas competencias. Esta articulación debe extenderse a otros componentes que requieren la concurrencia de diversos sectores en los territorios, con el objetivo de garantizar la complementariedad y coherencia con la política de Asistencia, Atención y Reparación Integral, así como con la Política Pública de Soluciones Duraderas.
- A la **Agencia de Renovación del Territorio-ART**, establecer una estrategia que permita fortalecer la complementariedad entre las acciones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), con los procesos de reparación integral y restablecimiento de derechos, en particular aquellos relacionados con los retornos y reubicaciones comunitarias. Asimismo, promover la articulación efectiva con los Planes Nacionales Sectoriales, con el fin de integrar la oferta institucional para la ruralidad y generar un impacto real en la vida de las víctimas del desplazamiento forzado en las regiones.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas y al Departamento Administrativo de Prosperidad Social**, ampliar la participación institucional en la implementación de los Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA), incorporando entidades con competencias en vivienda, tierras, empleo y desarrollo rural. Fortalecer la capacidad técnica y operativa de la UARIV, especialmente en la formulación, financiación y ejecución de proyectos productivos sostenibles. Diseñar políticas intersectoriales que integren componentes de estabilización económica, acceso a servicios básicos y garantías de no repetición, con enfoque territorial y diferencial.

- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, fortalecer la ruta de retornos de emergencia con recursos y mecanismos operativos que aseguren acompañamiento institucional, especialmente en zonas de crisis humanitaria recurrente. Además, se debe garantizar la complementariedad entre seguridad y dignidad en los retornos, mediante planes operativos de acompañamiento en emergencias. Cuando no haya condiciones de seguridad para el retorno, deben activarse mecanismos alternativos que integren protección y atención digna para las personas desplazadas sin acceso a rutas institucionales.
- Al **Ministerio de Defensa**, avanzar en la reglamentación, desde una perspectiva operativa, de los planes de acompañamiento al regreso inmediato o en ruta de emergencia. Esta reglamentación debe abordar la baja coordinación existente entre las entidades territoriales y el SNARIV, que actualmente impide garantizar retornos en condiciones de dignidad. Se requiere definir roles, tiempos de respuesta, recursos mínimos y mecanismos de articulación interinstitucional, para garantizar un acompañamiento efectivo en los procesos de retorno, reubicación e integración local.
- Al **Ministerio de Defensa**, se recomienda ajustar la vigencia de los conceptos de seguridad para retornos y reubicaciones, de modo que su duración coincida con la nueva periodicidad de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (cada cuatro meses). Esta armonización permitiría una actualización oportuna de dichos conceptos en cada sesión ordinaria del comité, evitando vacíos normativos y retrasos en la implementación de los planes de retorno.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, se recomienda evaluar y ajustar el enfoque metodológico de la medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad para que priorice la atención a las vulneraciones derivadas del desplazamiento forzado, garantizando coherencia con los objetivos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, diseñar e implementar estrategias integrales y coordinadas que permitan dinamizar la ejecución de los planes de retorno, reubicación e integración local, que permitan la simplificación de trámites administrativos, acelerar procesos de contratación y la mejora en la articulación interinstitucional.
- A las **entidades del SNARIV** se recomienda fortalecer las capacidades técnicas y operativas de los equipos encargados de la implementación, asimismo, se recomienda asegurar la disponibilidad y ejecución oportuna de recursos financieros, con mecanismos de seguimiento y control eficaces.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** se recomienda garantizar el derecho de las víctimas a la participación efectiva en la planificación, seguimiento y evaluación de los planes de retorno, reubicación e integración local.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, se recomienda avanzar en la integración del enfoque de soluciones duraderas, en el componente de atención humanitaria, para que dicha ayuda contribuya a la estabilización social y económica de las víctimas de desplazamiento forzado.



REHABILITACIÓN⁷

Conclusiones

Se observa la ausencia de datos actualizados correspondientes a la vigencia 2023 por parte del MSPS, así como la persistencia de vacíos de información sobre la ejecución de recursos transferidos, lo cual limita significativamente el análisis técnico y el seguimiento efectivo de la implementación del PAPSIVI. Esta situación impide valorar con precisión el impacto del programa y dificulta la formulación de mejoras sustantivas.

Pese a los esfuerzos del MSPS, el acceso de mujeres víctimas con pertenencia étnica continúa siendo reducido, representando apenas el 16 % del total de atenciones. Esta baja cobertura sugiere la existencia de barreras estructurales y culturales no superadas, las cuales afectan el acceso a la rehabilitación como víctimas del conflicto armado.

Se evidencia priorización en la modalidad virtual, para la implementación técnica y operativa de los componentes para

⁷ Esta medida de reparación abarca la atención médica, psicológica y otros servicios sociales que se deben encaminar al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas, el desempeño en los entornos familiares, laborales y sociales, y el ejercicio autónomo de sus derechos. La rehabilitación como medida de reparación, se puede garantizar por vía judicial o administrativa, y en ningún caso puede equipararse a los servicios sociales que presta de forma ordinaria el Estado.

la gestión del PAPSIVI, lo cual podría estar limitando el fortalecimiento institucional, especialmente en regiones con baja conectividad.

Se evidencia una limitada participación de la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas en el diseño, seguimiento y evaluación del Programa PAPSIVI, así como de un sistema de monitoreo centrado exclusivamente en cobertura y no en impacto de la atención otorgada.

Se mantiene un enfoque predominantemente biomédico en la atención, acompañado de una limitada formación especializada del talento humano y un escaso acompañamiento técnico. Esta situación reduce la efectividad del programa en términos de rehabilitación integral e impacta negativamente la calidad de la atención ofrecida a las víctimas.

La CSMLV ve con preocupación la cobertura limitada hacia familias afectadas por el desplazamiento forzado, a pesar de ser este el hecho victimizante con mayor número de personas reconocidas. Esta omisión plantea la necesidad de revisar los criterios de priorización y focalización del programa.

Se presenta un bajo porcentaje de atención individual y familiar reportado en departamentos como Guainía, Quindío y Guaviare, lo cual evidencia disparidades territoriales que requieren un análisis específico para ajustar la implementación del PAPSIVI.

Se observa que la estrategia de distribución de recursos no garantiza de manera efectiva el acceso al derecho a la rehabilitación, considerando factores externos al análisis presupuestal como el recrudecimiento del

conflicto armado y los escenarios de riesgo contra la población civil.

Se observa que desplazamientos forzados, confinamientos, amenazas y otros hechos victimizantes, son una limitante para que los servicios de salud puedan llegar a las víctimas en los territorios e incluso dificultades de acceso en términos geográficos para las víctimas que se localizan en zonas rurales.

Con base en la información suministrada por el Ministerio de Salud, se puede afirmar que el número de personas únicas atendidas en El Programa ascendió a 183.958 a través de la ejecución de las Resoluciones 1912 de 2023 y 820 de 2024 en un avance del 94 % respecto de la meta de 194.290. El 6 % restante, es un rezago de 10.332 personas únicas no atendidas en la vigencia, lo que seguramente se relaciona con los obstáculos operativos de 40 Entidades Sociales del Estado en el diligenciamiento de los sistemas de información.

Con base en la información suministrada por el MSPS⁸, se señala como una de las problemáticas más significativas las limitaciones a nivel operativo y financiero, el Programa enfrenta una planeación estratégica débil, recursos insuficientes, rigidez administrativa y dificultades para garantizar continuidad en los servicios. Según lo que manifiesta el Ministerio de Salud esta situación está asociada a las siguientes causas: i) Las restricciones en el acceso y la cobertura del Programa; ii) La ausencia de una planeación estratégica adecuada; iii) La insuficiencia en su financiación; iv) La ineficiencia en la gestión de los recursos; v) La falta de flexibilidad en la gestión del tiempo.

⁸ Insumo de respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social a la CSMLV

Recomendaciones

- Al **Ministerio de Salud y Protección Social** fortalecer los mecanismos de reporte y consolidación de información, asegurando la disponibilidad oportuna, completa y desagregada de datos. Igualmente, es necesario establecer protocolos de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos asignados.
- Al **Ministerio de Salud y Protección Social** actualizar el aplicativo PAPSIVI ampliando su capacidad tecnológica en la recepción simultánea de información cargada por las Empresas Sociales del Estado.
- Al **Ministerio de Salud y Protección Social** diseñar e implementar rutas con enfoque étnico y territorial, para responder a las necesidades diferenciadas y la realidad territorial de las víctimas pertenecientes a comunidades étnicas que no han tenido acceso a la medida de rehabilitación.
- Al **Ministerio de Salud y Protección Social**, se le recomienda fortalecer los procesos de formación del talento humano en enfoque étnico y diferencial, asegurando la implementación efectiva de estos componentes en todas las fases del programa.
- Al **Ministerio de Salud y Protección Social**, ampliar los criterios de priorización territorial e incorporar mecanismos de focalización basados en la búsqueda activa. Es indispensable avanzar en la implementación de estrategias móviles de atención en zonas rurales y rurales dispersas con apoyo logístico e institucional adecuado.
- Al **Ministerio de Salud y Protección Social**, establecer un plan nacional de formación continua para el talento humano en salud y atención psicosocial, incorporando enfoques de género, étnico, diferencial y comunitario. Asimismo, se debe garantizar soporte psicosocial al personal para mitigar el desgaste emocional y mejorar su desempeño.
- Al **Ministerio de Salud y Protección Social**, implementar mecanismos permanentes de participación incidente para las Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas en el ciclo completo del programa. Igualmente, se recomienda rediseñar el sistema de monitoreo y evaluación incorporando indicadores cualitativos y cuantitativos de impacto, satisfacción y transformación psicosocial.
- Al **Ministerio de Salud y Protección Social**, incrementar las acciones presenciales de asistencia técnica en municipios PDET y zonas rurales dispersas, combinando modelos de formación práctica, acompañamiento en territorio y evaluación participativa.
- Al **Ministerio de Salud y Protección Social**, brindar información sobre la ejecución de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, otorgados a través de las Resoluciones 1912/2023 y 820/2024.

- Al **Ministerio de Salud y Protección Social**, tener en cuenta los hechos victimizantes establecidos en la Ley de Víctimas y la presencia de grupos armados ilegales como criterios de priorización en los municipios.
- Al **Ministerio de Salud y Protección Social**, diseñar estrategias con el propósito de atender las limitaciones a nivel operativo y financiero relacionadas con la planeación estratégica, recursos insuficientes, rigidez administrativa y dificultades para garantizar continuidad en los servicios.
- Al **Ministerio de Salud y Protección Social**, diseñar estrategias con el propósito de atender las situaciones relacionadas con i) Las restricciones en el acceso y la cobertura del Programa; ii) La ausencia de una planeación estratégica adecuada; iii) La insuficiencia en su financiación; iv) La ineficiencia en la gestión de los recursos; v) La falta de flexibilidad en la gestión del tiempo.





RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Conclusiones

La Comisión identificó la baja gestión realizada por parte de la Unidad de Restitución de Tierras respecto del trámite adelantado en las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados y los resultados obtenidos durante la vigencia objeto de análisis, por cuanto, al revisar el Plan de Acción y Seguimiento del CONPES 4031 de 2021, se observó que para la vigencia 2024, la Unidad de Restitución de Tierras fijó como meta decidir 1.252 solicitudes de inclusión en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, cifra que, comparada con las 457 solicitudes decididas, representa únicamente el 36 % de cumplimiento de lo presupues-

tado, reflejando una baja gestión respecto de la meta fijada.

La gestión de la Unidad de Restitución de Tierras para 2024, muestra un esfuerzo considerable de evacuación de rezagos de solicitudes de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, con mayor énfasis en solicitudes radicadas en 2022 y 2023; mientras que, el periodo más productivo en términos de decisiones fue de 2021 al 2023.

Se observa un descenso en las decisiones de fondo, toda vez que en el año 2017 se decidieron 13.501 solicitudes mientras que en los años subsiguientes

se observa un descenso, que se observa también en 2024 en el cual se decidieron 5.999 solicitudes.

La Comisión observa que se establecieron criterios de priorización para la entrega de los proyectos productivos transitorios descritos en el artículo tercero de la Resolución 039 de 2024, sin embargo, esta disposición no se ha materializado por parte de las entidades competentes.

La persistencia de la violencia de los territorios afecta las posibilidades de retorno dado que impide que las instituciones del Estado con competencias en la política de restitución de tierras puedan ejercer su misionalidad con eficiencia.

Aun está presente la falta de articulación y coordinación interinstitucional continua, siendo uno de los principales cuellos de botella en la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras. Tal como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia T-120 de 2024, el cumplimiento efectivo de las medidas de reparación como la compensación económica o la entrega de predios equivalentes, depende de actuaciones previas a cargo de entidades claves como la Superintendencia de Notariado y Registro, El grupo Fonde de la Unidad de Restitución de Tierras y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Pese a que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi ha logrado avances significativos en el cumplimiento histórico de órdenes de avalúo comercial (96 %) y en la actualización de registro catastral (69 %), el comportamiento durante el año 2024 muestra una disminución alarmante de su capacidad operativa, con un cumpli-

miento del 56 % y 35 % respectivamente para una ejecución global del 46 %. Este rezago refleja tanto limitaciones internas, como el subejercicio presupuestal y las dificultades logísticas y técnicas, como obstáculos estructurales relacionados con la seguridad territorial.

Perduran las barreras en la medida de compensación de predio por equivalente, puesto que el Grupo Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras no cuenta con predios suficientes o aptos. Sumado a ello, persisten dispendiosos procesos de adquisición de predios, lo cual hace que los trámites tomen más tiempo de lo planeado. Asimismo, se llama la atención sobre la demora en el pago en los casos en que se ordena la compensación en dinero.

Se evidencia la falta de una efectiva articulación interinstitucional, lo cual se traduce en el retardo del cumplimiento de la orden judicial; toda vez que para el cumplimiento de las órdenes de postulación del subsidio de vivienda, mejoramiento de vivienda, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda nueva, deben intervenir de manera armónica las siguientes entidades: i) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ii) Fondo Nacional de Vivienda, iii) entidades territoriales (gestión de las visitas técnicas), iv) la Unidad de Restitución de Tierras, [postulación de familias al subsidio de vivienda y gestión de las compensaciones cuando hubiere lugar] y v) las Cajas de Compensación [cruce de algunos datos].

Pese al dinamismo y multiplicidad de instancias de la ruta y los 11 años⁹ de aplicación de subsidios, es necesario reiterar que la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a

⁹ Anteriormente las entidades que tenían a cargo la competencia de materializar el subsidio fueron el Banco Agrario y posteriormente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

la Ley de Víctimas evidenció que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁰ sigue presentando un rezago de órdenes de subsidio de vivienda rural pendientes de ejecutar y que corresponden a providencias judiciales con postulación al subsidio antes del 31 de diciembre de 2019. Estas se encuentran mayoritariamente ubicadas en Antioquia, Magdalena y Bolívar.

Persiste el rezago histórico en la materialización de subsidios de vivienda a cargo del Banco Agrario de Colombia (BAC) y Minagricultura, afectando la materialización de otras medidas ordenadas por los jueces dentro del proceso de restitución de tierras.

La Comisión ha identificado los siguientes obstáculos que inciden en el cumplimiento oportuno de las órdenes de compensación a víctimas: (i) ausencia de disponibilidad de inmuebles y la no coincidencia de lo requerido por las víctimas, (ii) la informalidad en la tenencia de la tierra que afecta los procesos de adquisición de inmuebles por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, dificulta que los predios ofertados por las víctimas superen las revisiones técnicas y jurídicas, (iii) baja capacidad del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para realizar avalúos comerciales en forma oportuna, (iv) el valor comercial es insuficiente para que la víctima pueda adquirir otro inmueble y (v) los casos en que la compensación queda supeditada a la liquidación de los procesos de sucesión.

Recomendaciones

- A la **Unidad de Restitución de Tierras**, se reitera la recomendación de crear e implementar estrategias y acciones prioritarias tendientes a resolver de fondo, y de manera célere, las solicitudes que presentan las víctimas sobre la inscripción de la medida de protección en el Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas y en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, a efectos de garantizar el derecho a la propiedad, posesión u ocupación de las víctimas del desplazamiento forzado, así como la conservación de su vínculo con el predio.
- Articularse con las demás entidades mencionadas en el artículo tercero de la Resolución 039 de 2024 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la entrega real de los proyectos productivos de carácter transitorio, teniendo en cuenta sus criterios de priorización, alta, muy alta y máxima.
- Ejecutar el protocolo ordenado por la Corte Constitucional en sentencia T-120 de 2024 y así promover la construcción de una estrategia SNARIV para destrabar históricas barreras en la materialización y goce efectivo del derecho fundamental a la restitución.

¹⁰ El artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 dispuso que, a partir de 2020, la formulación y ejecución de la política de vivienda rural se encuentra a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

- Fortalecer los mecanismos de planificación, programación y seguimiento presupuestal de sus proyectos de inversión, estableciendo cronogramas de ejecución alcanzables y sistemas de alerta temprana.
- Crear o implementar estrategias o acciones prioritarias tendientes a atender de fondo, eficiente y eficazmente [celeridad], las órdenes judiciales de postulación de subsidios de vivienda; lo anterior con el fin de garantizar la oportuna materialización de los derechos de las víctimas de desplazamiento o abandono forzado que dependen de dicha medida.
- A la **Agencia Nacional de Tierras**, implementar un plan institucional específico para cumplir órdenes judiciales de restitución de tierras.
- Al **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, se reitera la recomendación de tomar acciones de mejora en cuanto al procedimiento interno establecido para el pago de los subsidios de vivienda rural; lo anterior, a efectos de dar cumplimiento a las órdenes de subsidio de vivienda rural en los procesos de restitución de tierras ordenado en el artículo 255 del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, adicionado por el artículo 300 de la Ley 2294 de 2023.
- Fortalecer la capacidad operativa del **Instituto Geográfico Agustín Codazzi, (IGAC)**, mediante la asignación prioritaria de recursos técnicos, humanos y logísticos, que permitan superar las barreras asociadas a la inseguridad territorial, las condiciones geográficas adversas y el difícil acceso a zonas de restitución. La falta de insumos técnicos oportunos, las dificultades de seguridad territorial, los problemas de coordinación interinstitucional y el subejercicio presupuestal, evidencian la necesidad urgente de fortalecer los mecanismos de planeación, seguimiento y respuesta, así como de consolidar un sistema interoperable entre catastro, registro y restitución. Se reitera la importancia de adoptar medidas integrales y sostenidas que garanticen el cumplimiento efectivo de los fallos judiciales y, con ello, la reparación transformadora y sostenible de las víctimas.
- Es fundamental que todas las entidades involucradas optimicen los tiempos de producción de insumos técnicos en la etapa posfallo, asegurando una actualización oportuna y con enfoque diferencial de los registros prediales y aspectos catastrales. Para ello, se requiere fortalecer la interoperabilidad entre catastro, registro y restitución, integrando bases de datos actualizadas que faciliten una mejor articulación interinstitucional con la URT, ANT y demás entidades del SNARIV. La participación activa en mesas técnicas y subcomités de seguimiento posfallo es clave para garantizar una respuesta coordinada y eficiente frente a las órdenes judiciales emitidas, promoviendo así la efectividad y transparencia en el proceso.



VIVIENDA URBANA Y RURAL¹¹

Conclusiones

Vivienda urbana

Si bien el déficit habitacional nacional ha bajado al 26.5 % de acuerdo con lo reportado en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE a 2024, presentando una disminución del 2.1 % con relación a la vigencia anterior, este avance no se refleja para la población víctima, ya que el Indicador de Goce Efectivo del Derecho a una Vivienda Digna de los hogares víctimas del despla-

zamiento en 2023 es del 10,7 % de un universo de 3.369.435 hogares que requieren una solución habitacional.

De la meta del PND 2022-2026 “Hogares beneficiados con Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales” a nivel general de 222.121, se presenta un avance del 94,1 % (205.177) a abril de 2025, en la que se incluyen

¹¹ Para la elaboración de este capítulo, se solicitó información al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio Minvivienda(MVCT) -, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Minagricultura(MA), Fiduagraria, Banco Agrario de Colombia (BAC), Prosperidad Social (PS) y al Fondo Nacional del Ahorro (FNA). Adicional a lo anterior se consultó la Plataforma Integrada de Inversión Pública -PIIP- y el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

subsidios de las cajas de compensación familiar y de Fonvivienda.

Del indicador de asignación de subsidios familiares de vivienda para mejoramientos de vivienda urbanos y rurales del PND 2022-2026, a marzo de 2025 presenta un avance acumulado del 4,4 % [9,810] el cual es bajo para una meta establecida para 2026 de 400.000 subsidios para la población general.

Persiste la baja cobertura de los subsidios asignados a población víctima, en el periodo 2021–2024 de 277.947 subsidios de vivienda asignados en los programas a nivel nacional, para población víctima se asignaron 37.442, lo que representa el 13,4 %, para una población con menor acceso a este derecho.

Desde 2012 a 2024 se asignaron a población general 584.840 subsidios familiares para adquisición de vivienda urbana, de los cuales el 24,3% [141.983] se asignaron a población víctima del conflicto.

Entre 2024 y 2025, se redujeron en 44,2 %, los recursos asignados al proyecto de inversión “Subsidio Familiar de Vivienda Nacional” al pasar de \$ 3.232 miles de millones a \$ 1.804 miles millones, lo que afecta a población que requiere de este subsidio para acceder a una vivienda.

En el proyecto de Inversión “Subsidio Familiar de Vivienda Nacional”, se observa una baja ejecución presupuestal, ya que de los recursos comprometidos en 2023 [\$3.073 miles de millones], en 2024 [\$ 3.232 miles de millones] y en 2025 [\$ 1.721 miles de millones] se presenta una ejecución del 42,7 %, 24,6 % y el 2,9 % [a junio de 2025] respectivamente.

A marzo de 2025, se mantiene un rezago de viviendas por entregar de 12.919 subsidios asignados desde la vigencia 2012

de programas con proyectos de vivienda urbana principalmente del Programa de Vivienda Gratuita Fase II (7.610), mejoramientos de vivienda [2.053] y Bolsas Anteriores [1.228].

Se mantienen saldos por valor de \$ 298 mil millones de los subsidios asignados en las convocatorias 2004 – 2007 en Cuentas de Ahorro Programado, en el Banco Agrario, lo que implica que los beneficiarios no han aplicado estos subsidios.

La atención diferencial en subsidios de vivienda urbana sigue siendo baja. En el periodo 2012 a marzo de 2025, se han asignado 31.228 subsidios de los diferentes programas, de los cuales a población indígena se han asignado 847 (2,7 %) subsidios de los diferentes programas, a la población Negra, Afrocolombiana, Raiza y Palenquera [NARP] 3.868 (12,3 %), a la población Rrom de 96 (0,3 %), y para mujeres cabeza de hogar se asignaron 23.233 (74,4 %).

Los Indicadores acumulados de vivienda urbana del CONPES 4031 de 2021 a 2024 muestran un bajo avance. De los subsidios para adquisición de vivienda, del 66,5 % [27.856] de cumplimiento, de una meta de 41.900, para cobertura en vivienda nueva, es del 46,2 % [19.363], de una meta de 41.900 de hogares, en subsidios de mejoramiento de vivienda el cumplimiento es del 78,4 % [3.137] de una meta de 4.000 y de subsidios de arrendamiento para Vivienda de Interés Social Urbano del 54,5 % [2.181] de una meta de 4.000 programada.

El Indicador de Goce Efectivo al Derecho [IGED], a una vivienda adecuada, con corte a 2023 es del 10,7% de un universo de hogares desplazados de 3.369.435. El indicador de acceso a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional es del 7,4 %, de un

universo de 2.910.789 hogares víctimas de desplazamiento forzado, urbanos y rurales. Son resultados bajos para el universo de hogares desplazados con necesidad de una vivienda digna.

Vivienda Rural

Se mantienen rezagos en la entrega de soluciones de vivienda a población víctima de 23.098 que representan el 58,1 % de 39.774 subsidios de vivienda rural asignados, de programas de adquisición y mejoramientos de vivienda del periodo 2012 a marzo de 2025, asignados por el Banco Agrario, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de vivienda.

Permanecen proyectos de vivienda rural del Banco Agrario, sin iniciar, sin terminar, en ejecución o siniestrados, asignados en el periodo 2012 – 2017 de 1.635 proyectos para construcción de vivienda nueva o mejoramientos, contratados y asociados a 25.009 subsidios, el 53,5 % [874] se encuentran en la etapa de inicio y el 26,1 % [427] permanecen en ejecución o paralizados, dejando 8.084 soluciones de vivienda sin entregar a población víctima.

Es alto el número de proyectos de vivienda rezagados del Ministerio de Agricultura.

De los 339 proyectos contratados en las vigencias 2018 y 2019 y asociados a 4.871 subsidios de vivienda rural en las vigencias 2018 y 2019, el 44,8 % [152] proyectos se encuentran rezagados, algunos sin iniciar o en ejecución, paralizados, con reclamaciones o abandonados, que afectan a 2.222 hogares víctimas.

En el periodo 2012 a marzo de 2025 se han asignado 5.035 subsidios de vivienda rural para atender órdenes de Restitución de Tierras, por entidades otorgantes de los subsidios (Banco Agrario de Colombia, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Vivienda). A marzo de 2025 se han entregado 2.760 soluciones de vivienda (Viviendas nuevas y Mejoramientos), lo que significa que hay un rezago del 45,2 % [2.275] de soluciones sin terminar o entregar a los hogares beneficiados.

El Cumplimiento de metas en vivienda Rural del CONPES 4031 de 2021 y acumulado a 2024, es baja, con subsidios de vivienda para adquisición del 29,5 % [3.272] de una meta de 11.107. El de subsidios para mejoramientos de vivienda en zonas rurales es del 11,8 % [823] de una meta de 6.959 acumulada, establecida para la vigencia.

Recomendaciones

- **Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio**, expedir y socializar los decretos de ajuste de los programas de promoción de vivienda de interés social y del programa de autogestión, con el fin de priorizar y ampliar la cobertura de los subsidios de vivienda para la población vulnerable, especialmente las víctimas del conflicto armado.
- **Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, en las metas anuales de asignación de subsidios de vivienda urbana y rural, aumentar las metas anuales en adquisición de vivienda nueva y mejoramientos, dirigidas a población víctima del Conflicto Armado.
- **Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio**, cumplir con el punto relacionado

con el desarrollo de un marco normativo y un esquema operativo que permita la creación de un subsidio complementario al programa “Mi Casa Ya”, dirigido específicamente a la población víctima, tal como quedó establecido en el plan de trabajo presentado en el informe de respuesta al Auto 310 de 2023, en agosto de 2024.

- Al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, en coordinación con el Banco Agrario de Colombia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, priorizar la terminación y entrega efectiva de soluciones de vivienda, tanto en adquisición de vivienda nueva como en mejoramientos, particularmente en los proyectos con órdenes de restitución de tierras.
- Al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, en coordinación con el Banco Agrario de Colombia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, avanzar en dar cumplimiento a la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en lo referente al Artículo 295 “*Cierre programa de subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural*” sobre la indexación de subsidios que están otorgados, pendientes de ser materializados.
- Al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, diseñar y poner en marcha una estrategia o un esquema normativo que permita dar una solución definitiva a los subsidios asignados a la población desplazada, en las convocatorias 2004-2007 y que actualmente permanecen en saldos en las Cuentas de Ahorro Programado del Banco Agrario, los cuales no han sido aplicados por los beneficiarios y representan un obstáculo para postularse a otros programas de vivienda y, por consiguiente, acceder al derecho a una vivienda digna.
- Al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, ampliar la cobertura de los subsidios a las regiones con mayor déficit habitacional y a las poblaciones étnicas, cuyos indicadores de acceso a la vivienda han sido persistentemente bajos. Esto debe complementarse con el Plan de Acción presentado en respuesta al Auto 310 de 2023, incluyendo la promoción de espacios de diálogo y acompañamiento con organizaciones de víctimas del conflicto armado, para fortalecer su participación y vinculación en esquemas comunitarios y proyectos estratégicos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”.
- Al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, a la Unidad para las Víctimas y a las entidades territoriales, en el marco de los artículos 50, 62, 65 y 76 de la Ley 2421 de 2024, establecer y adoptar el mecanismo de corresponsabilidad entre la nación y el territorio, que permita alianzas para el acceso efectivo al derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado.
- Al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, promover políticas de financiamiento innovadoras y sostenibles, que faciliten el acceso al crédito y a los recursos económicos, especialmente para las víctimas y grupos vulnerables, para facilitar así su participación efectiva en los programas de vivienda, en especial, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 62 y 65 de la Ley 2421 de 2024, para garantizar soluciones duraderas a la población desplazada.
- Al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Unidad para las Víctimas**, crear un portal de postulación voluntaria a sub-

sídios de vivienda de potenciales beneficiarios de indemnización que se quieran acoger al programa de cierre financiero

con la indemnización a través de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas.

Educación Superior

Conclusiones

Existe un crecimiento sostenido en el acceso de la población víctima a la Educación Superior. Entre 2021 y 2023, el número de víctimas vinculadas a la educación superior aumentó un 16 % en programas de pregrado y un 19 por ciento en programas técnicos y de posgrado, evidenciando un avance progresivo en cobertura educativa para esta población.

Se tiene una participación mayoritaria de mujeres en los programas de educación superior. El 58 % de las personas víctimas que accedieron a educación superior son mujeres, lo que indica una significativa participación de este grupo, aunque aún persisten brechas relacionadas con condiciones de sostenibilidad y permanencia.

Se evidenció una baja transición de la población víctima a los posgrados. Solo el 6 % de los egresados de programas de pregrado acceden a estudios de posgrado, lo que refleja limitaciones económicas, falta de información y barreras institucionales para continuar con su formación profesional.

En 2024 se presentó una disminución del 22 % en la demanda de solicitudes ante el Fondo de Educación Superior para Víctimas, que pasaron de 25.211 a 19.532. Lo anterior, pese al aumento de recursos de 6,5 %, que pasaron de \$ 98.785 millones a \$ 105.262 millones. La Entidad reportó que esto se debió a que los recursos para la convocatoria fueron liberados cuando ya

habían cerrado los procesos de inscripción en las universidades.

De los créditos condonables aprobados entre 2020 y 2024, solo el 44 % en promedio fueron finalmente legalizados, lo cual refleja una baja tasa de legalización de créditos del Fondo de Educación Superior para Víctimas por dificultades administrativas, técnicas y de acompañamiento para completar el proceso.

Persisten las brechas regionales en la asignación de beneficiarios de créditos del Fondo de Educación superior para Víctimas, resaltándose los Departamentos de Antioquia, Bolívar y Nariño con el mayor número de beneficiarios de créditos solicitados, aprobados y legalizados, mientras que San Andrés o Guainía presentan cifras muy bajas o nulas, lo cual evidencia inequidades territoriales.

Las víctimas del conflicto armado registran puntajes más bajos en promedio frente a la población general en la prueba Saber 11, lo cual afecta sus oportunidades de admisión a programas universitarios competitivos.

Con más de 350.000 cupos otorgados a víctimas desde 2020, el Servicio Nacional de Aprendizaje ha sido una institución clave de acceso a educación técnica y tecnológica, con un enfoque inclusivo que también abarca a personas con discapacidad y grupos étnicos.

Si bien los datos de deserción de la población víctima de los programas del Servicio Nacional de Aprendizaje han disminuido,

es necesario fortalecer los mecanismos de permanencia y apoyo académico y psicosocial. Para 2022 se registró el mayor número de deserciones, con más de 12.800 casos. En 2023, esta cifra bajó a 8.735 casos. En lo corrido de 2025 se reportan 2.412 casos.

Persiste el rezago en la información actualizada y baja articulación institucional. La

falta de datos actualizados para la vigencia 2024, especialmente en deserción y caracterización de población, limita el análisis y el diseño de políticas. Además, muchas entidades territoriales y nacionales no respondieron a las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, lo cual evidencia debilidades en la articulación institucional.

Recomendaciones

- Al **Ministerio de Educación Nacional**, resolver la falta de disponibilidad de información de las últimas vigencias, así como fortalecer los sistemas de información para disponer de reportes actualizados y diferenciados para población víctima.
- Al **Ministerio de Educación Nacional**, ampliar la estrategia de legalización de créditos, para fortalecer el acompañamiento desde la Unidad para las Víctimas y promover alianzas con las Instituciones de Educación Superior.
- Al **Ministerio de Educación Nacional**, plantear mediante sus representantes ante los consejos superiores universitarios, una estrategia de nivelación para mejorar el acceso de la población víctima a la oferta de educación superior.
- Al **Ministerio de Educación Nacional**, mejorar la articulación con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior, para usar los datos de las pruebas estandarizadas como herramienta de inclusión.
- Al **Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación**, mantener y ampliar el número de becas para víctimas con enfoque territorial y de género, y fortalecer la estrategia de difusión en regiones afectadas por el conflicto.
- Al **Ministerio de Educación Nacional**, gestionar con tiempo ante el Ministerio de Hacienda la disponibilidad presupuestal de los recursos del Fondo y poder lanzar en tiempo de inscripciones la convocatoria.
- Al **Servicio Nacional de Aprendizaje**, profundizar el enfoque de género y étnico para revertir la disminución en la participación de mujeres y grupos indígenas, gitanos y NARP.
- A las **universidades públicas e instituciones de educación superior**, aumentar la flexibilidad de requisitos de ingreso para mejorar la inclusión de víctimas en condiciones de mayor vulnerabilidad.
- Al **Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior**, establecer estrategias que fortalezcan el acceso de la población víctima a la educación superior.
- A las **gobernaciones**, reforzar su compromiso con la garantía del derecho a

la educación superior para víctimas mediante políticas públicas claras y asignación presupuestal.

- A las **gobernaciones y alcaldes de las ciudades capitales de departamentos**, revisar la posibilidad de realizar aportes al Fondo de Educación Superior para Víctimas, para aumentar la participación de su departamento en el mismo.
- A la **gobernación del departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina**, se recomienda evaluar las causas de la baja solicitud de créditos y diseñar estrategias que promuevan la participación de la población víctima a estos programas.
- Al **Distrito Capital y la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas**, reactivar su participación en el financiamiento del Fondo de Educación Superior para Víctimas, dado su impacto positivo en el acceso a educación superior para víctimas urbanas.







GENERACIÓN DE INGRESOS

Conclusiones

A junio de 2025 se encuentran en el Registro Único de Víctimas (RUV) un total de 7'764.571 víctimas *que son sujetos de atención*, de las cuales el 47,2 % correspondiente a 3'664.877 víctimas, tiene la condición de pobreza monetaria, puesto que percibe ingresos inferiores a \$460.198 mensuales por persona o inferiores a \$1.380,594 mensuales, para un hogar de tres personas.

Si bien, en el ámbito nacional para el total de la población se presenta una reducción de 9,5 puntos porcentuales en el indicador de pobreza monetaria durante el periodo 2020 y 2023, la reducción para la población víctima fue de solamente 6,2 p.p., con

una diferencia de 3,3 puntos porcentuales (en adelante: p.p.) frente al nacional. Esto revela que la pobreza por ingresos (LP) afecta en mayor medida a la población víctima y desplazada por el conflicto armado y que, por tanto, requiere de acciones adicionales y diferenciadas por parte del gobierno para poder reducirla.

A junio de 2025 del total de 7'764.571 víctimas que son sujetos de atención, el 17,8 % correspondiente a 1'382.093 víctimas, quienes se encuentran en situación de pobreza extrema (LPE); sus ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la alimentación básica estimada para 2024 en \$227.220 mensuales por persona y en

\$681.660 mensuales, para un hogar de tres personas. En el caso de las cabeceras municipales, este valor es de \$242.389 mensuales por persona y de \$176.154 para el sector rural.

Durante el periodo 2019 – 2023 se evidenció que ni la pobreza monetaria (LP), ni la pobreza extrema (LPE), se han reducido para la población víctima y desplazada y que por el contrario han aumentado. En el caso de las cabeceras municipales, a donde por lo general se dirigen en un primer momento los desplazamientos forzados de población, comparando los años 2019 y 2023, se presenta un incremento de 8 p.p. en el indicador de pobreza monetaria (LP) y de 6 p.p. en el indicador de pobreza extrema (LPE) para la población desplazada.

Los indicadores del mercado laboral para la población víctima, no difieren en mucho si se comparan con los de la población en el total nacional. La tasa global de participación (TGP), o demanda por empleo es menor en 1,1 p.p. para las víctimas y 0.8 p.p. para los desplazados en comparación con la población en general.

La tasa de ocupación (TO) es inferior en 1,9 p.p. y 1,8 p.p. para las víctimas y desplazados en comparación con el total nacional, y la tasa de desocupación (TDO) mayor en 1,4 p.p. y 1,8 p.p. respectivamente. Sin embargo, de acuerdo con algunos estudios (BM. CODHES, CGR¹²), las altas tasas de informalidad dentro de los ocupados contienen a un mayor número de población víctima, con lo cual se tiene que la informalidad a la fecha es asumida en su mayoría por las víctimas

del conflicto, en especial por la población desplazada forzosamente.

De acuerdo con la información reportada por la Unidad de Víctimas, durante el periodo 2022 – 2024, se presenta un incremento de 5 p.p. en el número de víctimas vinculadas formalmente al mercado de trabajo, pasando de 22 % en 2022, a 27 % en 2024, lo cual equivale únicamente 1'945.829 víctimas en edad de trabajar.

Con corte a junio de 2025, de acuerdo con el RNI de la UARIV, de un total de 7' 764.571 víctimas que son sujetos de atención, el 65 % correspondiente a 5' 066.152 personas, no ha superado la situación de vulnerabilidad en la medida de generación de ingresos

Para la Comisión no es claro quién y cómo se va a realizar la medición establecida con la expedición de la resolución No. 349 de 2024 de la Unidad de Víctimas, que introduce el criterio de estabilización socioeconómica para las víctimas de desplazamiento y la consecuente superación de su condición de vulnerabilidad o S.S.V.

A partir de la vigencia 2023 se registra una baja ejecución de los recursos dispuestos para asistencia crediticia a la población víctima en los convenios interadministrativos suscritos entre la Unidad de Víctimas y Bancóldex y Finagro en las vigencias 2022 a marzo de 2025. No se presentó ninguna operación de crédito o desembolsos para víctimas, en las vigencias 2024 y 2025 junio, de los convenios UARIV - Bancóldex para este fin.

Preocupa a la CSMLV, la disparidad en los montos promedio desembolsados por Bancóldex en las operaciones de crédito

¹² Banco Mundial, Pobreza CODHES IV encuesta..., CGR, estudio informalidad

para víctimas del conflicto, lo cual, evidencia que no se han determinado las necesidades específicas que, en materia de recursos financieros para la generación de ingresos, requiere la población víctima y desplazada por el conflicto armado. Por tanto, no se tiene claridad de la demanda de recursos financieros que requiere esta población para superar su condición de vulnerabilidad en materia de generación de ingresos y las condiciones de pobreza en que se encuentran.

Se evidencia que el acceso de la población víctima a recursos de financiamiento para proyectos productivos y emprendimientos es muy reducida, en comparación con la disponibilidad de recursos con que cuenta la banca de fomento nacional Bancóldex y Finagro, y que es muy poca la participación de estas poblaciones pobres en el acceso a los recursos de crédito para el desarrollo agropecuario.

Si bien la banca comercial está en la obligación de diseñar procedimientos específicos para estudiar las solicitudes de crédito que presenten las víctimas del conflicto, estos también deben determinar

la imposibilidad de la víctima solicitante de ofrecer una garantía suficiente acorde con los parámetros del sistema financiero comercial y están en la obligación de solicitar certificados de garantías ante el Fondo Nacional de Garantías- (FNG), o ante las entidades oficiales de crédito señaladas por el Gobierno Nacional, en este caso Bancóldex y Finagro.

La CGR realizó la primera auditoría de cumplimiento al componente de generación de ingresos y empleabilidad para la población víctima del conflicto, vigencias 2021, 2022 y 2023, en la cual se analizó una muestra de contratos asociados a proyectos de inversión por valor de \$ 208.474,3 millones. En esta auditoría se determinaron debilidades en la oportuna y efectiva ejecución de los recursos del Presupuesto General de la Nación por parte de las entidades que ejecutan programas para la generación de ingresos y empleo de la población víctima. Entre estas se destaca la baja ejecución en las vigencias 2022 y 2023 de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural de la Agencia de Desarrollo Rural.

Recomendaciones

- Al **Ministerio de Trabajo y seguridad social, al Departamento Administrativo de Prosperidad Social y a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas**, expedir cuanto antes el documento o CONPES oficial que establezca la política estatal para la generación de ingresos de la población víctima, tal como ha sido exigido por la Corte Constitucional en aras de la superación del Estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de los derechos para la población desplazada.
- Al **Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas**, agilizar la expedición del documento CONPES para “Soluciones duraderas” establecido como parte de los compromisos de estas entidades en el PND 2022 -2026, para una política de atención

integral a las víctimas del conflicto, especialmente para la población desplazada.

- A la **Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas**, establecer de manera clara la metodología de medición para declarar la estabilización socioeconómica de las víctimas, lo cual a la fecha no es claro para esta Comisión.
- A **Bancóldex, a Finagro y a la Unidad de Víctimas**, implementar acciones que permitan ejecutar con mayor celeridad y efectividad los recursos correspondientes a los convenios interadministrativos que suscriben para prestar asistencia en materia crediticia a la población víctima y desplazada.
- A la **Agencia de Desarrollo Rural y a Prosperidad Social**, implementar acciones que permitan ejecutar a cabalidad los recursos del presupuesto general de la nación dispuestos en proyectos de inversión nacional para proyectos productivos en generación de ingresos en los cuales se incluya a población víctima del conflicto armado.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas**, gestionar ante la Superintendencia Financiera, en primer

lugar, los informes de la banca comercial en cuanto a créditos aprobados y no aprobados por falta de garantías para la población víctima. En segundo lugar, gestionar ante el Fondo Nacional de Garantías, la posibilidad de constituir el respaldo financiero necesario para que esta población pueda acceder a recursos financieros para el desarrollo de sus proyectos productivos y de emprendimiento, que les permitan la generación de ingresos y la superación de las condiciones de pobreza en que se encuentran.

- A la Agencia de Desarrollo Rural, a Prosperidad Social, al SENA, al Ministerio de trabajo y a la UARIV, implementar acciones que conduzcan a una mayor eficiencia y efectividad en la ejecución de los recursos del presupuesto general de la nación (PGN) asignados a los programas y proyectos para generación de ingresos de la población víctima; la no ejecución de estos recursos contribuye a perpetuar las condiciones de pobreza, pobreza extrema, desempleo e informalidad que se registran para la población víctima y desplazada por el conflicto armado en el país.



INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Conclusiones

Desde 2011, se han pagado 1.727.553 indemnizaciones con un total de 12.9 billones de pesos, de los cuales el 66 % han sido con presupuesto de funcionamiento, el 31 % por el rubro de inversión y el restante 3 %, por concepto de inversión, destinados para el pago de operadores de servicios que se requieren para realizar los procesos de identificación, documentación y validación de los beneficiarios, el servicio de intermediación financiera para el pago, así como, el acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos de indemnización administrativa.

Se resalta el aumento significativo que tuvo el presupuesto destinado para el pago de indemnizaciones a partir de 2022, donde 2024 el año con mayor asignación, con un 86 % más que la vigencia 2023.

Según el reporte del indicador del Plan Nacional de Desarrollo, con corte a marzo 2025, se han pagado indemnizaciones administrativas a un total de 1.368.269 víctimas, mientras que, en el marco de sentencias de justicia y paz se pagó a 56.748 víctimas, para un total de 1.769.413 personas. Si bien, es un número significativo, este corresponde al 19 % de las 9.226.775 personas susceptibles de

recibir la medida, con el agravante de que el universo de víctimas sigue aumentando, pues se continúa incluyendo a personas en el Registro Único de Víctimas, debido a la persistencia del conflicto, así como las inclusiones en el marco de Ley 2343 de 2023 y la Ley 2421 de 2024. Todo lo anterior, sin que el presupuesto¹³ aumente lo suficiente para poder indemnizar a un mayor número de víctimas cada año y reconocer la medida en un tiempo razonable.

Es importante resaltar que, para la vigencia 2022, de los bienes de las FARC, se pagaron 2.335 indemnizaciones por un valor de \$21.186 millones. Según lo informado por la Unidad para las Víctimas, estos recursos salieron de remanentes del contrato celebrado entre la Subdirección de Reparación Colectiva de la Unidad y la Sociedad de Activos Especiales, en cumplimiento de lo ordenado por el Acuerdo de Paz en el subpunto 5.1.3.7, con recursos provenientes de los bienes de las extintas guerrillas de las FARC-EP, administrados por la Sociedad de Activos Especiales.

En el pago de indemnizaciones a cargo del Fondo de Reparación de Víctimas, según lo informado por la Unidad para las Víctimas, de las 83 sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas en el marco de la Ley de Justicia y Paz con 56.748 destinatarios, se ha asignado un total de \$1.090.303 millones de pesos, de los cuales, con bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado¹⁴ y recursos propios del Fondo de Reparación, se asumió el 4 % del total pagado. Es decir,

el restante 96% de los pagos se asumió con el Presupuesto General de la Nación.

Se observó que el mayor número de personas indemnizadas se ha dado por el hecho del desplazamiento forzado, con un 72,9 %, seguido de homicidio con 21,2 % y desaparición forzada con el 3,6 %, siendo estos hechos los de mayor número de víctimas sujetas de atención o reparación.

Los departamentos con mayor número de indemnizaciones frente al total de víctimas que recibieron atención o reparación según su lugar de residencia actual, son San Andrés y Providencia (36 %), Guaviare (25 %), Putumayo (23 %), Santander, Antioquia y Amazonas (20 %); los de menor avance son Vichada (11 %) y Cundinamarca (10 %). Si bien es cierto que el avance de la medida se limita a la deficiencia de recursos y que la Unidad ha intensificado las jornadas integrales en algunos territorios, es importante continuar con estas estrategias, para aquellos departamentos que tienen un menor avance.

Desde 2012 a 30 de marzo de 2025 se han constituido 272.941 encargos fiduciarios, de los cuales el 32 % (87.037) han sido cobrados, el 55 % (150.750) corresponde a víctimas menores de edad y el 13 % (34.748) a víctimas que cumplieron la mayoría de edad y aún no han realizado el cobro. En la última vigencia hubo un aumento que a criterio de la Comisión se atribuye al ajuste de la variable de edad del Método Técnico de Priorización. Es importante señalar que, la UARIV no presentó información relacionada con los rendimientos financieros que han generado estos recursos en las fiducias constituidas.

¹³ Para más información remitirse al capítulo de presupuesto de este informe.

¹⁴ Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, es una cuenta especial que administra la Sociedad de Activos Especiales S.A.S, en donde anualmente es transferido al Fondo para la Reparación de las Víctimas el 5 % del total de la suma recaudada durante cada año – artículo 2.2.2.4.1 del Decreto 1069 de 2015

Desde la vigencia de la Resolución 1049 de 2019 al 31 de marzo de 2025, se ha indemnizado a 421.508 víctimas por ruta prioritaria y 367.041 por ruta general. El criterio de priorización más recurrente es el de edad mayor a 68 años. No obstante, llama la atención que la Unidad para las Víctimas tiene identificadas a 26.932 víctimas que tienen más de 68 años con el acto administrativo de reconocimiento sin que se haya priorizado el pago. En ruta general, de las 6.712.713 víctimas con acto administrativo de reconocimiento, a quienes se les aplicó el MTP en 2024, accedieron a la media 207.060, es decir el 3.08 %.

Desde 2021 se han pagado a través de los criterios establecidos en la Resolución 0370 de 2020, a 291 Niños, Niñas y Adolescentes, donde 2024 tuvo el mayor número de indemnizaciones con el 72 %, frente a las anteriores vigencias, lo que evidencia que las acciones de socialización ante la baja

cifra de solicitudes en 2023, presentan un efecto positivo con el incremento de los pagos de la medida.

A través del instrumento “Toma de Decisiones con Apoyo” para personas con discapacidad intelectual, psicosocial y múltiple en 2024, accedieron a la medida de indemnización 873 víctimas.

En la implementación de la Resolución 1049, en la vigencia 2024, el número de víctimas indemnizadas aumentó en un 99 %, logrando el pago a 285.537 víctimas, con un aumento de 141.935 personas indemnizadas más, respecto a 2023. Se indemnizó por ruta general a 207.060 víctimas, y por ruta prioritaria a 75.859. A pesar del aumento de víctimas indemnizadas por ruta general en 2024, el avance es insuficiente respecto a los 6.712.713 millones de víctimas que tienen el reconocimiento de la medida.

Recomendaciones

- Al **Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación**, agilizar la aprobación del documento final y así cumplir finalmente el cuarto hito, del indicador contenido en el CONPES 4031 de 2021 y presentar el documento estratégico que detalle el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto, para la entrega de la medida de indemnización a las víctimas del conflicto armado, de tal forma que, la indemnización se pueda pagar al universo de víctimas que tienen derecho, en un tiempo razonable.
- A la **Unidad para las Víctimas**, se recomienda verificar el reporte realizado en la herramienta Mapa de Inversiones de

los proyectos No. 2017011000283 (2017 a 2021) y 2017011000065 (2022 a 2025). De ser necesario realizar los ajustes que corresponda; las cifras que allí se encuentran difieren de lo informado para el presente informe.

- A la **Unidad para las Víctimas**, verificar la forma de estandarizar los actos administrativos para incluir en los sistemas de información, los casos de lesiones personales que generan discapacidad permanente, con el fin de fortalecer la trazabilidad entre las víctimas incluidas por este hecho y el reconocimiento de la medida.

- A la **Unidad para las Víctimas**, se recomienda aumentar el presupuesto asignado para la ruta prioritaria, teniendo en cuenta que el número de víctimas que están pendientes por indemnizar acreditaron un criterio de priorización y cuentan con acto administrativo de reconocimiento.
- Se reitera a la **Unidad para las Víctimas**, mejorar los reportes de información de víctimas indemnizadas por departamentos, CONPES 4031 de 2021, resultados de la implementación de la Resolución 1049 de 2019, Método Técnico de Priorización para que estos correspondan a las cifras presentadas en cada vigencia y no difieran cada año, con lo cual se dificulta la evaluación y seguimiento a esta medida.
- A la **Unidad para las Víctimas**, presentar un informe detallado de la implementación de la medida de indemnización administrativa, detallando el número de Niños, Niñas y Adolescentes, que tienen acto de reconocimiento de la medida y no se le ha constituido un encargo fiduciario, así como, detallar el presupuesto asignado desde 2011, de Encargos Fiduciarios constituidos, pagados y los rendimientos generados en cada vigencia.
- A la **Unidad para las Víctimas**, establecer un plan de acción presupuestal para que se realice el pago de la indemnización administrativa, a las personas que acreditaron una discapacidad y cuentan con el acto administrativo de reconocimiento.
- A la **Unidad para las Víctimas**, focalizar a los Niños, Niñas y Adolescentes con discapacidad o enfermedad que tienen constituido un encargo fiduciario, para verificar su estado actual y si procede la entrega de los recursos, conforme con la Resolución 0370 de 2020.
- A la **Unidad para las Víctimas**, contar con la clasificación de la situación de excepcionalidad por la cual aplicaron los Niños, Niñas y Adolescentes en la implementación de la Resolución 0370 de 2020, para lo cual se recomienda verificar las necesidades técnicas, operativas y tecnológicas para que se hagan los ajustes en los sistemas que permitan identificar el criterio por el que se accedió a la medida.
- A la **Unidad para las Víctimas**, adoptar lo dispuesto en la Ley 2421 de 2024 y presentar los procedimientos, mecanismos, montos y demás lineamientos necesarios para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas, los cuales tienen como finalidad garantizar una reparación ágil y eficaz.
- A la **Unidad para las Víctimas**, realizar un seguimiento a la forma en que las víctimas, están acreditando la discapacidad para acceder a la medida y de esta manera determinar la eficiencia que ha tenido el procedimiento de los certificados de discapacidad, en concordancia con lo reglamentado en la Resolución 1239 de 2022 en el marco de la Ley 1996 de 2019.



REPARACIÓN COLECTIVA

Conclusiones

Las modificaciones a la Ley 1448 de 2011 mediante la expedición de la Ley 2421 de 2024, aunque fortalecen el componente de reparación colectiva, aún son recientes para que sus efectos sean perceptibles frente a la magnitud de las problemáticas que se deben resolver. Los avances en su implementación y reglamentación son incipientes y, por lo tanto, la tendencia regresiva en este componente persiste.

Se resalta que las disposiciones de la Ley 2421 de 2024 refuerzan las obligaciones de las entidades del SNARIV con el cumplimiento de acciones de los PIRC, su priorización y articulación con otras

políticas públicas, en particular con las relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz.

Como lo advirtió la Comisión, la expedición de la Resolución 1177 de 2021, redujo a cero el acceso a las resoluciones de fortalecimiento organizativo para 2022 y 2023. Sin embargo, el ajuste realizado a través de la Resolución 3462 de 2024, permitió que nuevamente los sujetos accedieran a recursos para su fortalecimiento.

Los indicadores en el componente de reparación colectiva no reflejan un incremento en la capacidad del Estado para garantizar el derecho a la reparación

colectiva, pues solo se cerraron tres procesos para el periodo de este informe.

Existe el riesgo de que se incrementen los rezagos debido al aumento de Planes Integrales de Reparación Colectiva formulados sin que se hayan superado las problemáticas para su implementación.

Tampoco se observa un incremento en las capacidades de todas las entidades del SNARIV, incluidas la Unidad para las Víctimas y las EE. TT., para cumplir con las acciones de dichos planes.

Los rezagos en el cumplimiento de los Planes Integrales de Reparación Colectiva persisten. La cifra de acciones pendientes por implementar asciende a 13.428, lo que equivale al 78,44 % del universo de acciones [17.168].

La Unidad sujeta la revisión de las resoluciones de no inclusión en el RUV de sujetos de reparación colectiva, a la modificación del “Manual de Valoración”; sin embargo, hay 24 declaraciones que deben ser revaloradas a la luz de lo dispuesto en la Ley 2343 de 2023; se rechazó la inclusión en el RUV por extemporaneidad.

Aunque se han adelantado correctivos para mejorar el alcance de los PIRC, como el “Catálogo de Productos” de la Unidad, este aún no abarca todas las afectaciones a los colectivos, como aquellas contra la infraestructura de salud y vivienda, ni de condonación o refinanciación de pasivos (predial y servicios públicos), acceso y formalización de tierras y reconocimiento de responsabilidad. Así las cosas, los planes

continúan sin tener acciones que abarquen el enfoque reparador y transformador que establece la Ley.

La Unidad para las Víctimas no ha logrado superar sus debilidades como coordinadora del SNARIV, pues no cuenta con un sistema de información que le permita gestionar el cumplimiento de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva con los líderes sectoriales de las políticas sociales.

Persisten los tres retos que ha identificado esta Comisión en el componente de reparación colectiva: (i) Lograr que el Modelo de Reparación Colectiva garantice el alcance establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015; (ii) Atender los rezagos en la implementación de la ruta y el cumplimiento de los PIRC y (iii) Articulación con las políticas públicas, en especial la de generación de ingresos, acceso a tierras, vivienda, salud, educación e implementación del AFP.

Del total ejecutado (\$468.802 millones), el 76 % se ha destinado a la fase de implementación, mientras que las fases de identificación y diagnóstico del daño apenas alcanzan el 2 % cada una.

La Comisión advierte que cinco (5) proyectos de inversión relacionados con la reparación colectiva, que suman más de \$ 14.274 millones no cuentan con reportes detallados de ejecución ni compromisos de pago, especialmente aquellos vinculados al Programa Nacional de Derechos Humanos y Memoria Histórica.

Recomendaciones

- A la **Unidad para las Víctimas**, se insiste en la necesidad de modificar la Resolución 3143 de 2018 para recomponer los enfoques reparador y transformador de la Reparación Colectiva. Dicha modificación debe incorporar las disposiciones de la Ley 2421 de 2024 respecto a este componente de la política pública, en particular aquellas relacionados con medidas de satisfacción [Art. 38 - Ley 2421 de 2024], el deber de memoria del Estado [Art. 143 - Ley 1448 de 2011], archivos de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH [Art. 144 - Ley 1448 de 2011], las acciones de memoria histórica [Art. 41 - Ley 2421 de 2024]. Igualmente, el enfoque transformador de la reparación colectiva [parágrafo Art. 2.2.7.8.1 - Decreto 1084 de 2015] y la temporalidad de la ruta, entre otros.
- A la **Unidad para las Víctimas**, teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley 2343 de 2023, acelerar la revisión de todas las resoluciones de no inclusión de sujetos de reparación colectiva por extemporaneidad. Además, se insiste en la revisión de las resoluciones de no inclusión expedidas con posterioridad a la Resolución 3143 de 2018 y que esta se haga basada en los daños a los derechos, como está estipulado en el “Manual de valoración” actual y no en los atributos de los colectivos.
- A la **Unidad para las víctimas**, para que, en el proceso de revisión del “Manual de Valoración”, se mantenga el enfoque basado en los daños a los derechos y no en los atributos de los colectivos.
- A la **Unidad para las Víctimas**, en el marco de la reglamentación de la Ley 2421 de 2024, desarrollar los elementos necesarios para que este nuevo marco normativo efectivamente atienda los problemas estructurales que han impedido la garantía del derecho de los sujetos de reparación colectiva.
- A la **Unidad para las Víctimas**, teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley 2421 de 2024, establecer los correctivos para garantizar la implementación de aquellas acciones que fueron eliminadas de los planes formulados antes de la expedición de la Resolución 3143 de 2018 y que los formulados con posterioridad a esta, las incorporen, en particular aquellas con nexo causal y los reconocimientos de responsabilidad.
- A la **Unidad para las Víctimas**, realizar un análisis técnico del Plan Operativo Anual del Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva, con anterioridad al inicio de la vigencia, es decir, del año de su implementación, para ajustar sus metas y acciones acorde con el universo de acciones pendientes por implementar, priorizando intervenciones de alto impacto y viabilidad inmediata.
- A la **Unidad para las Víctimas**, diseñar una estrategia que permita fortalecer la articulación interna para el acompañamiento en los procesos de reparación colectiva y retornos y reubicaciones, cuando se trata de sujetos que también son víctimas de desplazamiento forzado.

- Al **Departamento para la Prosperidad Social y la Unidad para las Víctimas**, en el marco del cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 4 del Artículo 152 de la Ley 1448 de 2011 (adicionado mediante el Artículo 46 de la Ley 2421 de 2024), acelerar el diseño del “sistema de seguimiento y monitoreo de las medidas de reparación colectiva, así como de su ejecución por parte de las entidades del gobierno nacional, los departamentos, municipios y distritos, conforme a sus competencias”, de tal forma que permita la interoperabilidad con otros sistemas de entidades del SNARIV y asegurar la trazabilidad de cada acción, permitiendo un reporte más ágil, transparente y actualizado del avance en la implementación.
- A la **Unidad para las Víctimas**, identificar afectaciones individuales de miembros del colectivo, como, por ejemplo: violencia sexual, incluidos los hijos e hijas nacidos (as) bajo este hecho, desplazamiento forzado, desaparición o reclutamiento forzados, para promover su atención en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz; en particular la relación de los colectivos y en relación con las víctimas de los macrocasos de la Jurisdicción Especial para la Paz.
- A la **Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio**, se reitera, a la luz de las disposiciones de la Ley 2421 de 2024, la necesidad de fortalecer y acelerar las gestiones para garantizar la focalización de los Sujetos de Reparación Colectiva y la priorización de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, así como los Planes Sectoriales Nacionales.
- A la **Unidad para las Víctimas y la Jurisdicción Especial para la Paz**, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2421 de 2024, promover la acreditación de los Sujetos de Reparación Colectiva ante dicha Jurisdicción.
- Al **Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Vivienda, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural**, en atención a lo dispuesto en la Ley 2421 de 2024, diseñar e implementar estrategias específicas, en consideración de la transicionalidad de la Ley y sus medidas, para el cumplimiento de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y la destinación presupuestal para su cumplimiento.
- A la **Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas**, priorizar a los Sujetos de Reparación Colectiva que tiene acciones en sus Planes Integrales de Reparación Colectiva relacionadas con el hecho victimizante de desaparición forzada en los Planes Nacional y Regionales de Búsqueda.



MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Conclusiones

La disminución del 10,97 % en el número de víctimas atendidas en medidas de satisfacción individual entre 2023 y 2024 evidencia una pérdida de cobertura reciente, que se suma a la tendencia descendente observada desde 2022 y que requiere ser monitoreada para evitar retrocesos en la implementación de esta medida.¹⁵

Si bien se evidencia un avance sostenido en el número de investigaciones desarrolladas por el CNMH hasta 2025, persiste una bre-

cha considerable frente a las publicaciones, lo que limita el acceso público a los insumos generados y evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de divulgación¹⁶.

En 2025, el Centro Nacional de Memoria Histórica reportó 17 investigaciones de memoria histórica en desarrollo, superando la proyección anual y reflejando un avance sostenido, con ampliación temática y territorial en los contenidos trabajados.

¹⁵ La información correspondiente a 2025 no fue enviada, por lo cual el análisis se limita a los datos disponibles hasta 2024.

¹⁶ Con corte a mayo de 2025, el CNMH ha desarrollado 134 investigaciones orientadas al esclarecimiento de la verdad, de las cuales 83 han sido publicadas. Esta diferencia de 51 productos (equivalente al 38 % del total desarrollado) evidencia la brecha existente entre la producción y la divulgación de resultados.

Entre 2024 y el primer trimestre de 2025, se observa una recuperación en la implementación de actos simbólicos, aunque persisten brechas territoriales y limitaciones en la trazabilidad, que requieren seguimiento.

En 2024 se mantuvo un nivel alto de implementación de actividades pedagógicas sobre participación en la búsqueda humanitaria, con un total de 29 acciones reportadas.

La actualización metodológica en la clasificación de fondos documentales del CNMH redujo el porcentaje de archivos atribuidos a colectivos de víctimas de 72 % a 9,5 %, lo que permite una medición más precisa del indicador, aunque aún se requieren mecanismos que reflejen mejor la participación real de las víctimas en la construcción del archivo de derechos humanos.

En 2024 se registró un aumento significativo en el número de municipios con procesos de memoria documental preservada, alcanzando el 59,5 % de la meta proyectada, aunque no se cuenta aún con información correspondiente a 2025.

En el primer cuatrimestre de 2025, la Unidad de Búsqueda reportó una reducción en el número de personas beneficiadas y en los recursos ejecutados en apoyo logístico y financiero para la búsqueda, exhumación y entrega de cuerpos o restos óseos. Dado que la información disponible cubre únicamente hasta mayo de 2025, será necesario esperar los reportes posteriores para contar con una evaluación completa de la implementación de esta medida durante toda la vigencia.

No se tienen cifras por parte del Ministerio de Defensa y la Unidad para las Víctimas, de cuántas personas mayores de 18 años que viven en el exterior han accedido a

la medida de definición de su situación militar y cuántas capacitaciones se han realizado.

El incremento de la violencia contra miembros de fuerza pública, de los últimos años, merece ser tomada en cuenta para que produzcan podcast, libros, contenidos audiovisuales, murales, monumentos, para garantizar su igualdad en el componente de medidas de satisfacción como una medida de reparación integral.

Debido al incumplimiento del contratista, a la ejecución del proyecto, el proceso sufrió un atraso significativo en la terminación y puesta en marcha del Museo, lo que ha llevado que actualmente existan varias demandas a raíz de la ejecución del contrato inicial de la obra de la construcción del Museo Nacional de Memoria.

Para culminar el proyecto, de acuerdo con la Agencia Nacional Inmobiliaria, (ANIM), implica la consecución de recursos por valor de \$ 101.608.985.093,83, en este monto están incluidos el total de las obras, la interventoría, la supervisión técnica independiente, imprevistos, dotación no museográfica y gestión y asistencia técnica de la Agencia a precios de 2024.

El CNMH a diciembre de 2024 tenía un valor líquido de \$ 40.000.000 para Construcción del Centro de Memoria Histórica, pero, por lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 319 de la Ley 2294 de 2023, dispuso que el CNMH reintegrara alrededor de 25 mil millones de vigencias anteriores, lo que significó la reducción del presupuesto del proyecto y amplió la brecha de los recursos para reactivar, terminar y poner en marcha el Museo de Memoria Histórica.

En total, se requieren aproximadamente \$ 101.609 millones para culminar el proyecto de construcción del Museo. El proyecto cuenta con \$ 15.652.292.695 [recursos rezago sin flujo de caja] y se encuentra en proceso de traslado presupuestal, recursos por valor de \$ 21.000 millones de pesos para la vigencia 2025.

Debido a la necesidad de terminar la construcción del Museo, las recomendaciones del subcomité de Medidas de Satisfacción, la auditoría de la Contraloría General de la República y el empeño de la actual directora de la construcción del Museo de la Memoria Histórica, se logró para la presente vigencia la asignación de 21 mil millones, para lo cual se formuló y estructuró un nuevo proyecto de inversión “Construcción Terminación y Puesta en Marcha del Museo de Memoria de Colombia Nacional Bogotá”.

El proyecto fue viabilizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el 6 de marzo de 2025 y registrado en el banco de programas y proyectos de inversión nacional mediante código BPIN 202500000017817, donde se identifican los recursos para las vigencias 2025 al 2027. Se establecieron las necesidades de recursos para la vigencia de 2026, en la suma de \$ 29.321.377.416,66 y para la vigencia de 2027 por \$ 35.635.314.981,47, lo cual permitirá culminar esta obra necesaria de reparación simbólica, como un componente de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

La ANIM está adelantando los procesos de invitación pública para contratar la obra por la suma de \$ 26.111.206.299,62 y la Interventoría por un valor de \$ 2.219.452.535.

Recomendaciones

- A la **Unidad para las Víctimas**, fortalecer la implementación de medidas de satisfacción individual en departamentos con coberturas persistentemente bajas, como Vaupés, Vichada, Boyacá y San Andrés, mediante estrategias diferenciadas y ajustes operativos territoriales.
- A la **Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Relaciones Exteriores**, diseñar e implementar una estrategia institucional sostenida que garantice el acceso efectivo de las víctimas en el exterior a las medidas de satisfacción individual, superando las barreras operativas, administrativas y de articulación interinstitucional actualmente vigentes.
- Al **Centro Nacional de Memoria Histórica**, fortalecer los mecanismos institucionales para garantizar la publicación oportuna de las investigaciones concluidas, reduciendo la brecha entre los productos desarrollados y los efectivamente divulgados, con el fin de asegurar su disponibilidad para víctimas, instituciones y la sociedad en general.
- El **subcomité de Medidas de satisfacción** como instancia legítima de la PPV, debe pensarse como un escenario de mayor discusión, visibilidad y control social de la gestión de entidades SNARIV en el marco de la reparación integral.
- Al **Centro Nacional de Memoria Histórica**, fortalecer los sistemas de segui-

miento y consolidación de datos sobre las iniciativas de memoria histórica, garantizando la trazabilidad de los procesos y la coherencia entre los acumulados anuales, con el fin de reflejar de manera clara y transparente los avances reales de la estrategia.

- A la **Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas**, fortalecer los mecanismos de trazabilidad y análisis cualitativo sobre la implementación de apoyos logísticos y financieros, incorporando información que permita interpretar las variaciones anuales en cobertura y gasto, con énfasis en los contextos territoriales más complejos.
- A la **Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas**, fortalecer los mecanismos de trazabilidad y análisis cualitativo sobre la entrega de auxilios para transporte, alimentación, hospedaje y subsidios funerarios, con el fin de interpretar de manera más precisa las variaciones anuales en cobertura y gasto, especialmente en contextos territoriales diversos y con necesidades diferenciadas.
- Al **Comando de Reclutamiento y Control de Reserva del Ejército y a la Unidad para las Víctimas**, adelantar jornadas de capacitación a colombianos víctimas en el exterior, sobre la ruta de definición de situación militar, para que tengan acceso a este beneficio que les otorga la ley como medidas de satisfacción.
- Al Ejército Nacional de Colombia, generar retroalimentaciones oportunas respecto a las novedades que se identifican en los registros aplicado para todos los actores que implementan la ruta.
- A la Unidad para las Víctimas y al Ejército Nacional de Colombia, diseñar planes de capacitación y refuerzo a los actores de la implementación de la ruta, considerando la rotación de personal o funcionarios a cargo de la gestión.
- Fortalecer la divulgación de la medida a toda la población víctima, así como los acuerdos para la presencia institucional en los Centros de Atención Regional a Víctimas (CRAV) por parte de los distritos militares.
- Superar las barreras tecnológicas, en especial para la interoperabilidad de los sistemas de información y la obtención oportuna de cifras; como el acceso a las herramientas que facilitan la consulta en Sistema de Información web utilizado por la Unidad para las Víctimas (VIVANTO).
- Optimizar los tiempos de respuesta para los casos especiales (respuesta a comisión de seguimiento, tutelas, solicitudes de desacuartelamiento y víctimas en el exterior entre otros extraordinarios).
- De igual modo, la erradicación total de solicitudes de carpetas (físicas) y documentos autenticados recientemente a la población víctima, al igual que el desplazamiento a los distritos.
- Al **Centro Nacional de Memoria Histórica**, realizar publicaciones relacionadas con los hechos victimizantes de Fuerza Pública, debido a las pocas publicaciones se han generado sobre esta población víctimas del conflicto armado.

- Al **Ministerio de Hacienda**, desembolsar los recursos al CNMH, los cuales se encuentran amparados en el certificado de disponibilidad presupuestal número 57525 del 16 de mayo de 2025 por valor de \$ 21.000.000.000,00, para que los participantes a las invitaciones pública de la obra y la interventoría, tengan la garantía de que los recursos están en caja.
- A la **Agencia Nacional Inmobiliaria**, garantizarle el cumplimiento de los contratos de obras y de interventoría que están en curso de celebrarse, para que finalmente la obra pueda terminarse y lograr así el tan anhelado funcionamiento del Museo de la Memoria Histórica, como deuda histórica a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.
- Al **Congreso de la República**, a través de la Comisión de Presupuesto del Honorable Senado de la República, la asignación de los recursos para las vigencias 2026 y 2027, para lograr culminar y poner en marcha el proyecto de Inversión para la “Construcción, terminación y puesta en marcha del Museo de Memoria Nacional Bogotá”.
- A la **Agencia Nacional Inmobiliaria**, ejercer una defensa técnica adecuada y oportuna, para evitar posibles condenas, a través de sus apoderados judiciales.







PARTICIPACIÓN

Conclusiones

Conforme lo analizado en materia de participación en 2024 y el primer trimestre de 2025, se concluye que, a pesar de los avances normativos y del esfuerzo sostenido de las organizaciones de víctimas, persisten retos estructurales y omisiones institucionales que obstaculizan el ejercicio pleno de este derecho fundamental.

A más de tres años de haberse adoptado el CONPES 4031 de 2021, el sistema de indicadores para medir la incidencia de las mesas de participación, sigue sin estar plenamente diseñado, validado e implementado en el territorio nacional. De los diez indicadores revisados, cinco (50 %)

carecen de reporte actualizado y los cinco restantes presentan avances parciales, fragmentarios y sin una aplicación estandarizada. Este rezago institucional representa una omisión frente al mandato legal de asegurar un seguimiento técnico a la participación de las víctimas, debilitando su capacidad de interlocución y control social sobre las decisiones que afectan su reparación integral.

Con corte a abril de 2025, solo 33 de las 1.100 mesas existentes (3 %) habían recibido asistencia técnica estructurada por parte de la Unidad para las Víctimas. A pesar del contexto normativo altamente dinámico —con la expedición de leyes

clave como la 2343, 2364 y 2421—, la respuesta institucional fue limitada. Además, las 198 actividades reportadas no cumplen necesariamente con criterios de estructuración, continuidad ni cobertura territorial y no se cuenta con información que permita hacer trazabilidad de resultados. La falta de asistencia sistemática limita la capacidad de las mesas para incidir en los ciclos de política pública y formular propuestas concretas ante entidades estatales.

No se observan reportes con cifras claras sobre cuántas propuestas han sido presentadas por las mesas, cuántas fueron acogidas por entidades del SNARIV y qué resultados se han generado. Esta omisión invisibiliza el esfuerzo organizativo de las víctimas, obstaculiza la rendición de cuentas y desconoce el principio de participación incidente consagrado en la Ley 1448 de 2011. La falta de mecanismos para documentar, sistematizar y hacer seguimiento a las propuestas puede convertir la interlocución en un ejercicio simbólico más que sustantivo.

Aunque la Ley 2421 de 2024 amplió el número de cupos para representantes de víctimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), no se han emitido lineamientos que aclaren la implementación del cambio ni se ha respetado el carácter autónomo de los cupos étnicos definidos por los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. Esta regresividad representa una amenaza directa al enfoque diferencial, a la progresividad de los derechos y a la representación real de comunidades históricamente excluidas del debate institucional.

Durante 2024 no se realizaron sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV y el Sub-

comité Nación-Territorio solo sesionó en dos ocasiones. Lo anterior afectó directamente la articulación interinstitucional y territorial, y deja sin orientación técnica clara a los entes territoriales en momentos clave de formulación de los planes de desarrollo. Además, se evidencian vacíos de representación efectiva de los delegados formalmente designados por la Mesa Nacional, lo que puede comprometer la legitimidad de las decisiones adoptadas.

Aunque el total de sesiones en 2024 [159] fue cercano al de 2023 [164], se observa una reducción significativa en departamentos como Casanare [−6], Santander [−5] y Valle del Cauca [−3]. Esta dificultad reiterada del número mínimo de sesiones (al menos dos por semestre) debilita la continuidad del ejercicio participativo, dificulta la planeación con las entidades y afecta el seguimiento a compromisos adquiridos.

El indicador de visibilización y difusión está formalmente incluido en la batería, pero el informe institucional no ofrece evidencia de implementación, productos comunicativos, alcance territorial ni mecanismos de monitoreo. Esta omisión impide evaluar el impacto del trabajo de las mesas y limita su posicionamiento frente a la institucionalidad, la ciudadanía y los medios de comunicación.

Se evidencian confusiones conceptuales entre los Planes de Acción Territorial (PAT) y los planes de desarrollo departamentales y municipales. Esta falta de claridad limita la capacidad de incidencia de las mesas en los instrumentos reales de planificación estratégica de las entidades territoriales, lo que puede traducirse en exclusión de sus prioridades en los presupuestos y agendas públicas del nuevo ciclo gubernamental.

Recomendaciones

- A la **Unidad para las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación**, implementar de manera inmediata y efectiva la batería de indicadores establecida en el CONPES 4031 de 2021, para garantizar el enfoque diferencial y territorial, su validación técnica, estandarización e interoperabilidad con el Sistema de Seguimiento a Documentos CONPES [SisCONPES], El Mecanismo Único de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas [MUSVI], Sistema Integrado de Información para el Posconflicto [SIIPO] y la plataforma VIVANTO, como herramientas fundamentales para el seguimiento a la incidencia de las Mesas de Participación.
- A la **Unidad para las Víctimas**, desarrollar y poner en marcha un Plan Nacional de Asistencia Técnica, que garantice el acompañamiento estructurado y periódico a todas las Mesas de Participación del país, donde se prioricen los territorios con mayores índices de victimización, dificultades de acceso institucional o rezago en el ejercicio efectivo del derecho a la participación.
- A la **Unidad para las Víctimas**, establecer un sistema de trazabilidad que permita documentar, sistematizar y hacer seguimiento a las propuestas presentadas por las Mesas de Participación, incluyendo su acogida institucional, respuesta, implementación o rechazo justificado y asegurar la publicación periódica de esta información en formatos accesibles para la ciudadanía.
- A la **Unidad para las Víctimas**, emitir los lineamientos técnicos y jurídicos necesarios para reglamentar los cambios introducidos por la Ley 2421 de 2024 en materia de participación, para asegurar el respeto a los cupos autónomos establecidos por los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, en cumplimiento del principio de progresividad de los derechos de los pueblos étnicos.
- A la **Unidad para las Víctimas** fortalecer la planificación presupuestal desde la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas, garantizando una formulación anticipada, técnica y articulada con la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.
- A la **Unidad para las Víctimas**, diseñar e implementar lineamientos específicos con enfoque de género e interseccionalidad para los procesos de participación, que superen el enfoque binario tradicional y prevengan las violencias basadas en género (VBG) en todas sus formas, incluyendo aquellas que se presentan en los procesos de elección y en el ejercicio de representación.
- Al **Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia**, reglamentar y fortalecer la participación efectiva de las víctimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional [CTJT], para asegurar representación sustantiva, condiciones logísticas adecuadas y espacios de incidencia real en las decisiones de política pública territorial.
- A la **Unidad para las Víctimas**, reactivar de manera urgente las sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV, cumpliendo con la obligación legal de su periodicidad y garantizando la par-

participación efectiva y sustantiva de los delegados oficialmente elegidos por la Mesa Nacional de Participación.

- A la **Unidad para las Víctimas**, emitir lineamientos claros y vinculantes para las direcciones territoriales, orientados desde las obligaciones institucionales que permitan mejorar la coordinación entre la Subdirección de Participación y la Subdirección de Nación-Territorio, con el fin de asegurar coherencia en el acompañamiento a las sesiones de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, subcomités y ejercicios de planeación territorial.
- A todas las **gobernaciones departamentales** y especialmente a las de Cesar, Guainía, La Guajira, San Andrés Islas y Santander, garantizar la disponibilidad de recursos para el funcionamiento regular de las Mesas de Participación, cumpliendo con el mínimo de sesiones establecido en la normativa vigente.
- A todas las **gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales**, incluir en sus Planes de Desarrollo y presupuesto anuales partidas específicas para el funcionamiento de las mesas de participación y así garantizar la consolidación, concertación y ejecución de sus planes de trabajo
- A la **Unidad para las Víctimas**, establecer acciones de asistencia y seguimiento a los departamentos que presentan reiterados incumplimientos en el desarrollo de las sesiones plenarias de participación.
- A la **Unidad para las Víctimas**, fortalecer la estrategia de difusión “Al día con la participación”, para asegurar su adaptación a contextos rurales y con baja conectividad, mediante el uso de herramientas impresas, medios comunitarios, lenguas propias y canales de comunicación accesibles para la población víctima.
- A la **Unidad para las Víctimas**, consolidar un repositorio público y actualizado de informes de gestión, agendas participativas, propuestas presentadas y resultados de incidencia, como insumo técnico para el fortalecimiento de la memoria histórica y la rendición de cuentas del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- A la **Unidad para las Víctimas** y a las entidades del nivel territorial, mejorar la articulación para brindar garantías en la incidencia efectiva de las propuestas de las mesas en los Planes de Desarrollo Territorial, para asegurar espacios de concertación, devolución institucional y seguimiento.
- A la **Unidad para las Víctimas**, garantizar la cobertura de condiciones materiales mínimas para la participación efectiva de las víctimas, tales como conectividad, transporte, alimentación, interpretación intercultural, apoyos para personas con discapacidad, condiciones habilitantes para personas cuidadoras y entrega oportuna de reconocimientos económicos, donde aplique.
- Al **Centro Nacional de Memoria Histórica**, garantizar que las sesiones del Consejo Directivo se realicen con participación presencial y efectiva de los delegados de víctimas, asegurando su incidencia en la construcción, vali-

dación y evaluación de la política de memoria histórica.

- A la **Unidad de Restitución de Tierras**, asegurar la presencialidad plena y las condiciones materiales necesarias en las sesiones del Consejo Directivo y dar cumplimiento a los estándares de participación efectiva, establecidos en la Ley 1448 de 2011 y sus reglamentaciones.
- A la **Unidad para las Víctimas**, garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 2421 de 2024, en relación con la participación efectiva de los miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado, adoptando las medidas institucionales necesarias para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.
- A la **Unidad para las Víctimas**, implementar el Protocolo de Participación

de Niños, Niñas y Adolescentes, asegurando el uso de herramientas pedagógicas accesibles, lenguaje inclusivo y criterios de enfoque étnico y diferencial, con el fin de garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio de su derecho a la participación.

- A la **Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)**, garantizar el acceso efectivo de las mujeres buscadoras a los espacios de participación, conforme con establecido en la Ley 2364 de 2024, promoviendo su articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) y con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), en el marco de un enfoque integral de derechos.



9:20 am 100 pts.	• <u>Panel de rehabilitación en salud mental</u> alusado a lo establecido en la ley 2421-2024, artículo 136 que modificó el artículo 137 de la ley 1448-2011, invitando, señalando la obligación del Estado de fortalecer las acciones de rehabilitación psicosocial y salud mental de las víctimas del conflicto armado, bajo un enfoque comunitario, diferencial, territorial, intercultural y participativo.	- o Ministerio de salud, - o academia de medicina - o Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, - o Representante Afrodescendiente, - o Representante indígena, - o Representante Rom, - o Moderadora: defensora del Pueblo - o Delegado (a) de la Mesa Nacional como moderadora
---------------------	---	--





COORDINACIÓN NACIÓN- TERRITORIO

Conclusiones

Existe desconexión entre la normatividad existente y los procedimientos diseñados para la aplicación de la Política Pública de Víctimas. Si bien se han introducido ajustes relevantes al fortalecer las herramientas para el seguimiento de la política a nivel territorial, estos deben traducirse en resultados concretos para mejorar la calidad, oportunidad y cobertura de la atención a las víctimas. Es necesaria una sinergia institucional para la corresponsabilidad entre niveles de gobierno, basada en el diálogo, la planificación conjunta y el fortalecimiento de capacidades locales

para transformar el modelo de atención y la garantía de los derechos de las víctimas.

La coordinación Nación-Territorio no ha logrado garantizar una respuesta eficaz para proteger los derechos de la población desplazada, especialmente en territorios críticos donde el acceso a medidas de prevención, atención y reparación es limitado. Herramientas como el PAT, RUSICST y FUT son insuficientes, y el Decreto 2460 de 2015 tiene limitaciones para aplicar principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad. La responsabilidad nacional, como garante

principal de derechos, se diluye en una excesiva delegación hacia los entes locales, mientras una fragmentación institucional nacional y el incumplimiento de funciones por parte de algunas autoridades locales, sin sanción alguna, refuerzan una respuesta débil y desarticulada.

El diseño y aplicación de los indicadores de coordinación Nación-Territorio muestran avances en la consolidación de un sistema de monitoreo más técnico, estructurado y transparente. No obstante, su verdadero impacto dependerá de la capacidad institucional para usar sus resultados en la toma de decisiones, en el fortalecimiento de las capacidades locales y en la mejora continua de la coordinación Nación-Territorio. La calidad de los datos, la actualización periódica y la apropiación local serán factores determinantes para convertir esta medición en una herramienta real de transformación institucional.

En concordancia con lo anterior, los retrasos en las mediciones en indicadores clave como el Índice de Capacidad Territorial, presentan un rezago significativo en sus mediciones (por ejemplo, resultados de 2022 disponibles en el segundo semestre de 2025), lo que dificulta la toma de decisiones oportunas y basadas en datos actualizados.

El índice Medición del Desempeño Municipal 2023 evidencia avances significativos, con un incremento del puntaje promedio nacional de 52.82 en 2022 a 55.54 en 2023, el cual refleja mejoras en dimensiones como, Gobierno Abierto y Transparencia (+5.25 puntos). Sin embargo, persisten desafíos estructurales, particularmente en movilización de recursos (24.9 puntos) y ordenamiento territorial (39.4 puntos), que limitan la

capacidad de las entidades territoriales para planificar y generar ingresos eficientemente.

Las brechas regionales y municipales resaltan la necesidad de intervenciones específicas: departamentos como Valle del Cauca (62.6 puntos) lideran la medición, mientras que Guainía (44,32) y Vaupés (41.22) siguen rezagados; municipios como Yumbo (88.66 puntos) destacan por su elevada calificación, en tanto que se evidencian retrocesos significativos en municipios como Herrán (-69 posiciones) y Cécota (-66 posiciones).

Seis (06) de cada diez municipios en Colombia requieren una intervención inmediata o prioritaria en materia de ley de víctimas. Según el Modelo de Intervención Territorial Integral, con corte al 30 de junio de 2024, 1.047 (93,4 %) municipios del país presentan necesidades altas o muy altas en al menos uno de los componentes clave de la política de víctimas, lo cual revela una ausencia sistemática de servicios estatales en zonas afectadas por el conflicto armado. De estos, 451 municipios (40,23 %) exigen atención humanitaria urgente y 397 (35,4 %) enfrentan rezagos críticos en procesos de reparación integral (Unidad para las Víctimas, 2024).

El Indicador de Concurrencia para 2023 muestra avances significativos, con un aumento del 13 % en la contribución de la Unidad para las Víctimas y una mayor cantidad de proyectos en departamentos clave. Sin embargo, la baja participación de las entidades territoriales (13 %) y la concentración geográfica de proyectos señalan áreas de mejora. Las recomendaciones propuestas buscan equilibrar la corresponsabilidad, diversificar la inversión y fortalecer la coordinación interinstitucional, asegurando una implementación más efectiva de la política pública para las víctimas.

Para 2023, según la medición de la fórmula individualizadora, 516 municipios registraron baja inversión en víctimas de hechos distintos al desplazamiento y 514 municipios en población desplazada, lo que representa cerca del 47 % del total de entidades territoriales del país. El número de municipios con baja inversión en víctimas distintas al desplazamiento aumentó un 50,4 %, pasando de 343 a 516 en solo un año. Entre estos se destacan 23 municipios que fueron clasificados como concernidos por cumplir con los tres criterios establecidos por la fórmula (capacidad fiscal, situación crítica y baja inversión).

Asimismo, revisado el componente de capacidad fiscal, se evidenció que 500

entidades territoriales cuentan con recursos disponibles, pero no están ejecutando adecuadamente la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado.

El Índice de Capacidad Territorial, pierde efectividad como herramienta de gestión pública al presentar un rezago inaceptable de tres años en la publicación de sus resultados, lo cual compromete gravemente la capacidad de los municipios para cumplir sus obligaciones legales con las víctimas. Esta desactualización refleja fallas estructurales en la articulación interinstitucional, debilitando la planeación y ejecución de políticas públicas basadas en evidencia.

Recomendaciones

- Al **Ministerio del Interior, al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas**, a través del Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica, concluir con la estructuración y revisión del proyecto de modificación del Decreto de Corresponsabilidad incluyendo las modificaciones establecidas en la normatividad vigente.
- A la **Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación**, articular los lineamientos metodológicos, recolección y análisis de datos para el cálculo oportuno del Índice de Capacidad Territorial.
- A la **Unidad para las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación**, establecer estrategias de mejora continua para los indicadores existentes, considerando revisiones periódicas a sus metodologías, incorporación de nuevos enfoques y adaptación a los cambios contextuales, derivados del Acuerdo de Paz y otras políticas.
- A la **Unidad para las Víctimas**, implementar un sistema de alertas tempranas en **SIGESPLAN** para identificar retrasos o baja participación de las entidades territoriales durante la ejecución de proyectos y publicar reportes trimestrales de avance del Indicador de Concurrencia para visibilizar resultados y fomentar la rendición de cuentas.
- A la **Unidad para las Víctimas**, involucrar a las comunidades víctimas en la identificación de necesidades y priorización de proyectos, utilizando el **Tablero PAT** como herramienta participativa. Fortalecer la capacitación en el uso del módulo **SIGO PAT** para que las entidades territo-

- riales identifiquen necesidades y gestionen recursos de manera más eficiente.
- A la **Unidad para las Víctimas**, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, establecer un sistema de acompañamiento territorial diferenciado, priorizando a los entes con mayores rezagos y diseñar estrategias nacionales que permitan reducir progresivamente las brechas entre los territorios más fortalecidos y aquellos con menor capacidad institucional y mayor número de víctimas medidos según el índice de medición del desempeño municipal.
 - A la **Unidad para las Víctimas**, desarrollar e integrar tableros inteligentes, mapas dinámicos de riesgo y módulos de análisis predictivo para priorizar territorios, anticipar escenarios de crisis y tomar decisiones basadas en evidencia, optimizando el uso de los recursos del SNARIV.
 - A la **Unidad para las Víctimas**, garantizar acompañamiento técnico, metodológico y evaluar una destinación de recursos del nivel nacional especial para los municipios clasificados en niveles “alto” y “muy alto” de necesidad, en materia de la política pública de víctimas. Identificados por el MITI y utilizarlo en la formulación de los Planes de Acción Territorial, planes de desarrollo y proyectos de inversión.
 - Al **Departamento Nacional de Planeación**, revisar la normatividad para que la medición de la fórmula individualizadora opere como un instrumento efectivo de control y aplicación de medidas correctivas, vinculantes y diferenciales.
 - Al **Departamento Nacional de Planeación**, establecer un mecanismo de seguimiento territorial con alertas tempranas, que identifique municipios con alta capacidad fiscal y baja ejecución de inversión en la política pública de víctimas, integrando variables como omisión de reporte, concentración poblacional y retroceso presupuestal. Este sistema debe permitir intervención preventiva, no solo correctiva.
 - A la **Unidad para las Víctimas**, priorizar el acompañamiento técnico - financiero a los 23 municipios clasificados con nivel muy alto en el Modelo de Intervención Territorial Integral, a través de planes de mejora con metas concretas e implementar estrategias para los 514 municipios con baja inversión en desplazados y 516 en víctimas de otros hechos clasificados con necesidades muy altas.
 - A la **Unidad para las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación**, articular acciones para mejorar las condiciones y acceso a recursos complementarios para el cumplimiento de mínimos de inversión para la población víctima de los municipios clasificados como Muy Alto en la medición del Modelo de Intervención Territorial Integral.



GÉNERO

Conclusiones

La CSMLV reconoce importantes avances en la incorporación del enfoque de género e interseccional, en algunas entidades como lo son la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas, la cual cuenta con la “Búsqueda Arco Iris, que introduce investigaciones diferenciadas para la búsqueda de personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersex y la Agencia de Renovación del Territorio, la cual cuenta con círculos de género donde reconocen las voces de las mujeres en todas sus diversidades, lo cual es una de las entidades que más tiene clara la incorporación de la perspectiva interseccional. Sin embargo, durante todo el capítulo se evidencia que

la política pública de víctimas con enfoque de género y perspectiva interseccional la limitan a la perspectiva mujer.

En el Caso de la UNP se recomienda fortalecer los tiempos de respuesta de mujeres que se encuentran en riesgo extraordinario y extremo, ya que a la fecha el tiempo promedio de respuesta es de 2 meses y 4 días. En el caso de la medida de indemnización se sugiere a la UARIV fortalecer el acceso a la medida de la indemnización para población OSIEGD LGTBQ+IQ+, ya que durante 2024 solo se indemnizaron 38 personas, para reconocerse así que esta población se enfrenta a pobreza multidimensional y a barreras de acceso a diferentes derechos;

así como fortalecer una ruta de atención integral para hijos e hijas nacidos bajo el hecho victimizante de violencia sexual, los cuales no han sido suficientemente atendidos y requieren una atención integral de todas las entidades, con el objetivo de reducir al máximo los daños transgeneracionales de este hecho victimizante.

Se reitera a todas las entidades del SNA-RIV, que el enfoque de género no se limita a la perspectiva mujer, se trata de un análisis donde se consideran las diferencias y desigualdades entre hombres, mujeres y las personas que no encajan en los parámetros de género y sexualidad dominantes, como lo son las personas OSIEGD LGTBIQ+, donde es fundamental incluir la perspectiva interseccional, la cual reconoce que las personas pueden experimentar múltiples formas de discriminación y desigualdad, muy en línea del enfoque de soluciones duraderas.

A lo largo de los dos últimos informes, se han evidenciado metas bajas en los indicadores de género propuestos por el CONPES 4031 y PMI, y mediciones con indicadores de gestión. Esta medición es insuficiente para definir si realmente las acciones realizadas por las instituciones han impactado realmente la vida de las mujeres y las personas OSIEGD LGTBIQ+Q+ en términos de acceso a generación de ingresos, emprendimientos, vivienda, trabajo, atención en salud, educación, entre otras, que les permitan mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, dentro de las observaciones principales de este capítulo va encaminada a que el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con la UARIV, incluya indicadores con

enfoque de género y perspectiva interseccional en línea las modificaciones de la Ley 2421 de 2024.

Adicionalmente, se evidenció en los resultados del cuestionario de percepción aplicado a 96 lideresas y líderes de las mesas de participación efectiva de víctimas y organizaciones que realizan la defensa de los derechos de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, que las medidas de la política pública de víctimas deben estar dirigidas a reducir las desigualdades sociales, económicas, y políticas a las cuales se enfrentan las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+Q+ como medidas como acceso a educación básica primaria y secundaria en los territorios apartados, fortalecimiento para abordar masculinidades igualitarias y de erradicación de distintas formas de violencia contra las mujeres, medidas de generación de ingresos para empoderar económicamente a mujeres y población LGTBIQ+IQ+.

Dentro de las observaciones realizadas por las víctimas entrevistadas, indican que es fundamental revisar los contextos sociales del territorio de manera diferencial en especial zonas fronterizas, abordar cómo el género se cruza con factores como etnia, clase social y discapacidad, así como revisar las brechas a las cuales se enfrentan la población víctima.

Por último, para la CSMLV la entrada en vigor de la reforma de la Ley de Víctimas abre una ventana de oportunidad para revisar la forma como se está evaluando la política y generar acciones que cambien la vida de las mujeres y las personas ¹⁷víctimas del conflicto armado en los territorios.

¹⁷ OSIEGD LGTBIQ+Q+ Orientación sexual e Identidad de Género Diversa, Lesbianas, Gays, trans, Bisexuales, Intersex, Queer u otras identidades y orientaciones sexuales

Recomendaciones

- Al **Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con la UARIV**, incluir indicadores CONPES 4031 y PMI cualitativos con enfoque de género y perspectiva interseccional, que apunten al cumplimiento a la modificación propuesta en la Ley 2421 de 2024.
- Al **Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con la UARIV**, aumentar las metas de los indicadores de género e incluir la perspectiva interseccional en sus programas de atención en línea con los cambios introducidos por la Ley 2421 de 2024.
- A todas las instituciones del SNARIV, aumentar la cobertura de sus programas para las mujeres e incluir acciones para la población OSIEGD LGTBIQ+Q+ víctima del conflicto armado.
- A la **Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESP)**, continuar fortaleciendo la divulgación y la estrategia referida para garantizar que más mujeres víctimas y personas OSIEGD LGTBIQ+ registren sus hojas de vidas en el Servicio Público de Empleo y así obtener resultados más consecuentes con el universo poblacional.
- A la **Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo UAESP**, revisar en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ONU Mujeres, la ampliación de la estrategia de los servicios de empleo y formación para las mujeres que ese están aplicando en las Casas de Refugio a los albergues temporales creados en el marco de la Ley 1448 de 2011 y ampliar dicha estrategia a personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, en el proceso de reparación colectiva incluir el enfoque de género y la perspectiva interseccional en toda la ruta de reparación colectiva, así como en acciones como garantizar la paridad de género en los comités de impulso.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, garantizar la participación efectiva de las voces de las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ pertenecientes a los sujetos de reparación colectiva, medidas y acciones en el PIRC que apunten a los daños y afectaciones de las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, el impulso a los sujetos de reparación colectiva de organizaciones de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+, a través de un equipo del nivel nacional que impulse y realice seguimiento a la implementación de medidas colectivas de estos sujetos, el cual tenga conocimiento en enfoque de género, diferencial e interseccional.
- Al **Ministerio del Comercio** frente al acceso a créditos para mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ realizar una mayor divulgación de los programas “mujeres más productivas, proyecto mujeres”, con información de acceso desde los territorios, requisitos para aplicar a estos créditos.
- Al **Ministerio de Comercio**, generar líneas de crédito para población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado interno.

- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas**, fortalecer los kit humanitarios para las situaciones de emergencia. Se sugiere revisar los elementos de los Kit dignidad, utilizados por las Naciones Unidas, UNICEF, UNFPA¹⁸, los cuales están diseñados para las necesidades específicas de las mujeres y niñas en situación de crisis, estos kits deben incluir, no solo productos de higiene menstrual, también ropa interior, jabón y productos esenciales en materia de salud, rutas de atención en caso posibles hechos de Violencia Basadas en Género, que garanticen la dignidad de mujeres.
- Al **Ministerio del Interior**, realizar la elección de las invitadas permanentes al CERREM de mujeres, compromiso que está pendiente desde el X y XI Informe de la Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011. Este proceso es fundamental para garantizar la participación efectiva de las invitadas permanentes en el espacio del CERREM mujeres.
- Al **Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección**, socializar con las mujeres víctimas y lideresas el protocolo de valoración de riesgo para lideresas y defensoras de DD. HH., así como la ruta de género ante el CERREM mujeres.
- Al **Ministerio del Interior y a la Unidad de Víctimas**, fortalecer las medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación y la violencia de género en el marco del conflicto armado.
- Al **Ministerio del Interior y a la Unidad de Víctimas**, fortalecer las asistencias técnicas proponiendo líneas que incorporen las entidades territoriales en sus planes territoriales para la prevención y atención de violencias contra las mujeres y personas OSIEGD LGTBIQ+.
- Al **Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección**, informar el estado de avance en la reglamentación y revisión del programa de protección, prevención, atención y garantías de no repetición a víctimas del conflicto armado interno, con enfoque de género, diferencial, étnico y territorial descrito en la Ley 2421 de 2023 artículo 32 parágrafo 2.
- A la **Unidad Nacional de Protección**, mejorar los procedimientos en relación acon las solicitudes con el fin de disminuir los tiempos de respuesta de requerimientos de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ amenazadas con riesgo extraordinario y extremo que solicitan protección individual y colectiva de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+.
- Al **Ministerio de Salud y de la Protección Social**, incorporar en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas la atención diferencial y de género, superando en el caso de la población OSIEGD LGTBIQ+ las barreras de salud históricas a las cuales se enfrentan esta población.
- A la **Fiscalía General de la Nación**, eliminar las barreras que impiden a las mujeres y Población OSIEGD LGTBIQ+ víctima del conflicto armado, acceder a la justicia, procurando la capacitación de sus funcionarios, de tal forma que

¹⁸ United Nations Population Fund

cuenten con la información y la atención adecuada y de esta manera evitar las posibles estigmatizaciones a las víctimas al denunciar.

- A la **Fiscalía General de la Nación**, aplicar los estándares para la investigación como la debida diligencia, garantizar el derecho a la información de las víctimas, realizar investigaciones con enfoque de género e interseccional de hechos sucedidos en contextos de conflicto armado.
- A la **Jurisdicción Especial para la Paz**, impulsar los procesos judiciales, la materialización de las sanciones propias y medidas de reparación con enfoque de género y diferencial, en especial frente a los 56 casos acreditados en el marco del macro caso 11 Violencias Basadas en Género, violencia sexual y crímenes por prejuicio.
- A **todas las entidades del Sistema Nacional de Atención Reparación Integral a la Víctimas y el Sistema de Verdad y Justicia y Reparación**, incorporar en sus registros, planes, metas y estrategias, a las personas OSIEGD LBTIQ+, para que en el próximo seguimiento se puedan tener cifras específicas de la atención de esta población.
- Se recomienda al Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior, tramitar una modificación normativa que permita la inscripción de listas de solo mujeres y la ampliación en lo posible de las curules de paz para el periodo 2030 -2034, lo anterior como herramienta para lograr una efectiva paridad en las curules y la regulación correspondiente para una verdadera acción afirmativa; a la fecha no se ha materializado el principio de equidad, paridad política y enfoque de género.
- Al **Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior**, implementar una estrategia de comunicación, publicidad y capacitación, dirigida a las mujeres víctimas y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ sobre participación política en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.







VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR

Conclusiones

En términos generales, aunque Colombia cuenta con 130 consulados, solo 54 toman declaraciones de víctimas. Hasta abril de 2025, 34.796 víctimas en el exterior han sido incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), siendo España, EE. UU., Ecuador, Canadá y Chile los países con mayor concentración.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Víctimas, a 10.154 personas se les ha negado la inscripción al RUV, siendo la principal causa el declarar hechos no relacionados con el conflicto armado.

Los países con mayor número de víctimas colombianas inscritas en el RUV son:

España [7.958], EE. UU. [6.935], Ecuador [5.324], Canadá [4.367] y Chile [3.796].

Las ciudades con mayor número de víctimas colombianas son: Madrid [2.186], Montreal [2.026], Santiago de Chile [1.859], Quito [1.536] y Valencia [1.347].

63 personas han estado incursas en más de una causal de exclusión y existen cuatro personas en proceso de revisión de su causal.

Uno de los principales avances ha sido el fortalecimiento de la articulación interinstitucional entre la Unidad para las Víctimas (UARIV) y el Ministerio de Relaciones

Exteriores, lo que ha permitido mejorar la capacitación a consulados y optimizar el uso de herramientas tecnológicas como VIVANTO para la caracterización de víctimas. También se resalta el aumento en las jornadas virtuales y la ampliación de los canales de orientación, que han acercado la oferta institucional a las víctimas.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Víctimas se han recibido 16.079 declaraciones de víctimas en el exterior: 15.327 digitales y 752 físicas.

Los años con mayor número de declaraciones recibidas por parte de víctimas en el exterior han sido 2017 (6.433), 2015 (4.701) y 2016 (3.934).

Entre 2024 y marzo de 2025, se recibieron 1.286 declaraciones de víctimas colombianas en el exterior.

Se han realizado 15.224 giros por concepto de indemnización administrativa a 14.733 víctimas en el exterior, por concepto de indemnización administrativa, por un total de \$120.102 millones. Aunque se mantiene la necesidad urgente de asegurar la continuidad en estos pagos, debido al riesgo de interrupción por la falta de un operador logístico para 2025.

Los hechos victimizantes con más giros son: desplazamiento forzado, homicidio, secuestro, delitos contra la libertad e integridad sexual y desaparición forzada.

A corte del 31 de marzo de 2025 se han recibido 8.109 solicitudes de regreso al país, de las cuales 3.542 corresponden a víctimas que han solicitado acompañamiento para el retorno. Sin embargo, de las 34.796 víctimas colombianas en el exterior registradas en el RUV, solo el 10,18 % ha logrado retornar o reubicarse, lo que

refleja una baja efectividad en los procesos de retorno. Esta situación evidencia la persistencia de barreras como la falta de recursos económicos, el desconocimiento de las rutas de acceso a derechos y la desconfianza en las condiciones de seguridad. Adicionalmente, el número de hogares efectivamente retornados continúa siendo reducido, lo cual reafirma las dificultades estructurales que enfrenta esta población para ejercer su derecho al retorno de manera digna y sostenible.

A corte del 30 de abril de 2025, 34.796 víctimas en el exterior han sido incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Persisten retos importantes en la consolidación de la información presupuestal. Aunque se han destinado recursos considerables para la atención de víctimas en el exterior, solo una mínima proporción se orienta de forma exclusiva a esta población, lo que plantea la necesidad de mayor transparencia y focalización.

192 hogares han sido retornados o reubicados desde el exterior, principalmente desde Venezuela, Ecuador, España y Chile.

España continúa siendo el país con más víctimas colombianas en el exterior, con 7.958 personas incluidas en el RUV; Chile se ubica en el quinto lugar, con 3.796 víctimas.

Se evidencia la necesidad urgente de fortalecer la presencia de organizaciones de víctimas en los consulados, impulsar espacios de participación y garantizar la capacitación continua al personal consular, especialmente en consulados donde se han identificado debilidades, como en Chile. Finalmente, el proyecto Fortalecimiento de la articulación del SNARIV durante la implementación de la PPV incluyó la actividad de, garantizar y propiciar espacios de

participación efectiva para víctimas en el exterior, para la cual no fueron solicitados recursos en la vigencia 2025. Esta actividad está asociada al producto servicio de asis-

tencia técnica para la participación de las víctimas el cual será medido por número de eventos.

Recomendaciones

- A la **Unidad para las Víctimas**, garantizar la contratación oportuna de un nuevo operador logístico para 2025, de modo que se evite la interrupción en el proceso de giros de indemnizaciones administrativas a víctimas en el exterior.
- A la **Unidad para las Víctimas**, establecer un plan de contingencia ante eventuales transiciones contractuales que puedan afectar la continuidad en los pagos, asegurando mecanismos temporales de atención para mitigar el impacto en las víctimas.
- Al **Ministerio de Relaciones Exteriores**, enfatizar en las estrategias digitales de difusión de protocolos de retorno y reubicación, especialmente en los consulados de España y Chile, priorizando canales virtuales (correo electrónico, redes sociales, páginas web), para ampliar el alcance de esta información, ya que todavía predomina su difusión a través de la atención presencial.
- Al **Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad para las Víctimas**, agilizar el proceso de activación de credenciales en el Consulado de Santiago de Chile para el uso de la herramienta VIVANTO, a fin de reducir la carga operativa y mejorar la eficiencia en la atención de declaraciones de víctimas de esta dependencia.
- Al **Ministerio de Relaciones Exteriores**, promover estrategias para la inscripción y articulación con organizaciones de víctimas en el exterior, especialmente en sedes consulares que ya cuentan con vínculos previos, como el caso de Chile, para fortalecer redes de apoyo territorial.
- Al **Ministerio de Relaciones Exteriores**, incluir dentro del contenido de la Academia Diplomática “Augusto Ramírez Ocampo”, la promoción de capacitaciones sobre la Ley de Víctimas para el personal consular en el exterior, con especial énfasis en sedes con bajo nivel de formación reciente, como el Consulado de Chile.
- Al **Ministerio de Relaciones Exteriores**, promover la no interrupción en la contratación de los funcionarios encargados de la atención a víctimas. Esto, debido a que en varios consulados el proceso contractual se adelanta de manera fraccionada, lo que dificulta el seguimiento oportuno y efectivo a las solicitudes presentadas.
- A la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** se recomienda que, para las próximas vigencias presupuestales asegure la asignación de recursos específicos para la implementación de la actividad relacionada con la garantía y promoción de espacios de participación efectiva para víctimas en el

exterior, en el marco del proyecto Fortalecimiento de la articulación del SNARIV durante la implementación de la PPV.

- Esta actividad tiene un carácter estratégico en la consolidación del enfoque participativo, especialmente para la población víctima residente fuera del país y contribuye directamente al cumplimiento del producto “servicio de asistencia técnica para la participación de las

víctimas”, cuya ejecución se mide por el número de eventos realizados.

- Asimismo, se sugiere fortalecer la articulación interinstitucional, especialmente con el **Ministerio de Relaciones Exteriores y demás actores del SNARIV**, con el fin de identificar de manera anticipada oportunidades, escenarios y eventos que faciliten su desarrollo efectivo y aseguren una adecuada planeación y ejecución de los recursos.





INVESTIGACIONES

1.1. INVESTIGACIONES FISCALES

Conclusiones

Desde 2012 hasta el primer semestre de 2025 se realizaron 67 auditorías (incluidas auditorías de cumplimiento y financieras), 55 actuaciones especiales de fiscalización (AEF) y 411 ejercicios de seguimiento territorial a lo largo del periodo.

En 2024 se desarrollaron diez auditorías que reportan presuntos hallazgos con las siguientes connotaciones: 199 administrativos; 40 con incidencia fiscal y 138 con incidencia disciplinaria. Se abrieron 11 Indagaciones preliminares y 5 procesos administrativos sancionatorios

fiscales. El posible detrimento patrimonial de los hallazgos relacionados con la política pública de víctimas alcanzó un valor \$ 19.936 millones.

Para el primer semestre de 2025 se han realizado cuatro auditorías con 67 hallazgos de tipo administrativo, 18 con incidencia fiscal y 48 con incidencia disciplinaria con hallazgos por valor de \$ 4.437 millones. Asimismo, se iniciaron tres indagaciones preliminares.

La Contraloría, como producto de las investigaciones adelantadas como producto de los hallazgos identificados, adelanta 65 actuaciones de responsabilidad fiscal por valor de \$ 59.661 millones. De las anteriores, 44 corresponden a procesos de responsabilidad fiscal por un valor de \$ 38.963 millones, 12 indagaciones preliminares por valor de \$ 5.242 millones y 12 procesos en revisión de antecedentes por valor de \$ 15.455 millones. De otra parte, se registraron diez procesos concluidos, por un valor de \$ 6.019 millones y actuaciones de responsabilidad fiscal finalizadas con cesación por resarcimiento del daño fueron seis casos, con una cuantía recuperada de \$ 297 millones.

En 2024, se llevaron a cabo siete (7) ejercicios de seguimiento territorial a la política pública de víctimas¹⁹ con la participación de representantes de víctimas e institucionalidad de 35 municipios PDET o Zomac, Gobernaciones y Entidades del Orden Nacional. Para 2025 se han adelantado tres (3) ejercicios de seguimiento territorial en los departamentos del Meta, Caquetá y Casanare. Asimismo, se desarrollaron Eventos de Intercambio de experien-

cias con representantes de mesas de víctimas 18 municipios PDET o Zomac, en las ciudades de Bogotá y Apartadó.

Adicionalmente, dentro del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal (PNVCF) 2025, se programaron tres (3) ejercicios bajo la modalidad de control preventivo y concomitante, orientados a la vigilancia de los recursos destinados a la implementación de las políticas públicas de víctimas y posconflicto.

Desde la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana se reportaron ocho (8) proyectos relacionados con la política pública de víctimas, de los cuales cinco (5) se encuentran suspendidos o declarados en incumplimiento y dos (2) han sido catalogados como “elefantes blancos” u obras inconclusas.

Por último, al consultar el Sistema General de Advertencia Público (SIGAP), se identificaron tres (3) advertencias asociadas a riesgos en la ejecución de proyectos vinculados a la política pública de víctimas.

Recomendaciones

- Fortalecer los sistemas de control interno en UARIV, Fonvivienda, ADR y entidades ejecutoras de política pública de víctimas.
- Implementar mecanismos de seguimiento y evaluación permanentes a los planes de reparación colectiva y medidas judiciales (T-302/17).
- Acelerar la finalización de proyectos críticos e inconclusos, priorizando los catalogados como “elefantes blancos”.
- Articular y fortalecer la vigilancia sobre recursos con enfoque étnico, de género y territorial, incluyendo seguimiento diferencial al Registro Único de Víctimas.
- Aumentar la cobertura de ejercicios territoriales de seguimiento y control ciudadano e integrar los hallazgos de estos al ciclo de auditorías.

¹⁹ Estos eventos departamentales en 2024 se desarrollaron en Arauca [Arauca], Sincelejo [Sucre], Popayán [Cauca], Riohacha [Guajira], Pasto [Nariño], Valledupar [Cesar] y Bucaramanga [Santander].



1.2. INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS

Conclusiones

Con corte al 31 de marzo de 2025, la PGN reporta un total de 394 procesos disciplinarios activos relacionados con posibles incumplimientos de autoridades y particulares que desempeñan funciones públicas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. De ellos, 38 se encuentran en proceso de estudio preliminar [quejas], en etapa de indagación preliminar 234 casos, en etapa de investigación disciplinaria 110 casos y otros en etapa de juzgamiento (12 casos), dentro de las cuales se ha emitido un fallo sancionatorio y uno absolutorio.

Durante el periodo comprendido entre el primero de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025 ingresaron 166 nuevos procesos, lo que refleja una tendencia sostenida en el seguimiento y control disciplinario sobre la implementación de la política pública de víctimas. Las conductas con mayor número de nuevos casos corresponden a presuntas vulneraciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario con 96 casos, seguidas por incumplimientos a órdenes impartidas en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 con 33 casos y

hallazgos disciplinarios trasladados por la CGR con 19 casos.

Por otros incumplimientos vinculados a la Ley 1448 de 2011 se tienen nueve casos referentes a la falta de acceso a recursos financieros, la demora en la atención a víctimas en el exterior, la no implementación de medidas de garantía de no repetición, inexistencia de medidas específicas para ciertas víctimas, imposibilidad de acceder a ciertos beneficios y falta de participación de las víctimas en la toma de decisiones, y en el marco de la Circular 09 de 2022 de la PGN se presentaron igualmente nueve casos.

En cuanto a la tipología de las conductas investigadas, tanto en el total acumulado como en los casos recientes, predominan aquellas relacionadas con graves vulneraciones a los derechos humanos, el abuso de funciones y el incumplimiento de deberes legales frente a la población víctima. Estas conductas han sido atribuidas principalmente a funcionarios de alcaldías, integrantes de la fuerza pública, funcionarios de gobernaciones y funcionarios de personerías, con mayor concentración en las entidades territoriales de Antioquia, Bogotá D. C., Boyacá y Sucre.

El análisis indica que es necesario continuar con el seguimiento riguroso, con énfasis territorial, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de atención, reparación y garantías de no repetición para las víctimas.

Asimismo, es un llamado para seguir fortaleciendo las herramientas institucionales para capacitar a los funcionarios frente a sus deberes y obligaciones con la política pública de víctimas, especialmente en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, puesto que las presuntas infracciones siguen centrándose en este último aspecto.

A través del direccionamiento de la administración actual de la PGN, fundamentado en el “Diálogo para construir consensos” y “la Procuraduría en las Regiones”, se busca fortalecer lazos con las comunidades, población vulnerable y llevar a cabo un seguimiento cercano de la respuesta institucional en el orden municipal, departamental y nacional frente a los retos y desafíos en la atención a las víctimas y el cumplimiento de la normativa prevista para tal fin.

