

# 13° Informe

de Seguimiento al  
cumplimiento del

**Decreto Ley 4635** de 2011



“

**Por el cual se dictan  
medidas de asistencia,  
atención, reparación integral  
y restitución de tierras a las  
víctimas pertenecientes a  
las comunidades negras,  
afrocolombianas, raizales  
y palenqueras”**

Bogotá D.C.,  
20 Agosto de 2025.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



CONTRALORÍA  
General de la República

## Comisión de Seguimiento y monitoreo a los decretos Ley 4633, 4634 y 4635 del 2011



**Gregorio Eljach Pacheco**  
Procurador General de la Nación



**Iris Marín Ortiz**  
Defensora del Pueblo



**Carlos Hernán Rodríguez.**  
Contralor General de la  
República

**Judith Rosina Salazar  
Andrade**  
Procuradora Delegada  
procuraduría Delegada  
preventiva y de control de  
Gestión 4: para Asuntos Étnicos

**Milena Margoth Mazabel  
Cuasquer**  
Defensora Delegada para los  
Pueblos Étnicos

**Fabio Alberto Alzate  
Carreño**  
Contralor Delegado para el  
Posconflicto

**Tania Esperanza Guzmán  
Pardo**  
Procuradora Delegada con  
Funciones Mixtas 2 para la  
Restitución de Tierras

**Delegados del pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal**  
Arnulfo Cardosi Julio  
Luz Aida Ibarra Ibarra



# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

## Profesionales de la Procuraduría de la Nación

Carlos Alexander Mosquera M  
Claudia Liliana Hurtado Delgado  
Marta Cecilia Polo Orozco  
Saúl Aníbal Rodríguez Hinojosa  
Henry Oswaldo López Suarez  
Harol Tapia Mena  
Ángela Ginneth Rodríguez Suárez  
Erick Andrés Pérez Álvarez  
Adriana Fernanda Tarazona  
Bermúdez

## Profesionales de la Defensoría del Pueblo

Juan Alberto Carabali Ospina  
Aura Neila Cuaspud Tarapues  
Alec Yamir Sierra Montañez  
Diana Maria Carrillo González

## Profesionales de la Contraloría General de la República

Dora Yadira Palacios Murillo  
Lesvia Del Socorro Molina Quintero  
Carol Arlette Rojas Sánchez  
Diana Yised Quesada Alvis  
Claudia Andrea Sánchez Krieger  
Rosa Maria Padrón Carvajal  
Milena Peña Moreno  
Wendy Jholany Quevedo Rodríguez  
Maria Isabel Galvis Suarez  
José Fernando Zúñiga Burbano  
Francisco Jesús Benavides Bolaños  
Martha Cecilia Pérez Maturana  
Martha Lorena Bautista Gómez  
Jessica Yulieth Sánchez Rubio  
Jefferson Lozano Gil  
Daniel Arturo Moncada Piraneque

## Contenido

<b>PREÁMBULO</b> .....	10
<b>1. Seguimiento Financiero.</b> .....	15
1.1 Aspectos Sobre la Financiación .....	15
1.2 Estado de las Fuentes de Información Presupuestal .....	19
1.3 Presupuesto para la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011).....	21
1.3.1 Evolución Histórica Inversión Víctimas Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras .....	21
1.4 Ejecución de recursos vigencia 2024. ....	26
1.5 Conclusiones y Riesgos.....	40
1.6 Recomendaciones.....	42
<b>2. Adecuación Institucional</b> .....	45
2.1 Avances.....	46
2.2 Recomendaciones y Retos: .....	51
<b>3. Coordinación Nación Territorio Étnico</b> .....	54
3.1 Resultados Nivel Nacional.....	55
3.1.1 Análisis Cuantitativo.....	55
3.1.2 Análisis Cualitativo.....	65
3.2 Resultados Nivel Territorial.....	68
3.2.1 Análisis Cuantitativo.....	68
3.2.2 Análisis Cualitativo.....	70
3.3 Avances.....	80
3.4 Falencias .....	82
3.5 Conclusiones .....	83
3.6 Recomendaciones .....	86
<b>4. Asistencia</b> .....	89
4.1 Educación. ....	89
4.1.1 Resultados a Nivel Nacional .....	90
4.1.2 Resultados a Nivel Territorial .....	102
4.1.3 Retos .....	107
4.1.4 Avances .....	109

# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

4.1.5	Conclusiones.....	110
4.1.6	Recomendaciones.....	111
<b>4.2</b>	<b>Derecho a la vivienda .....</b>	<b>113</b>
4.2.1	Resultados.....	116
4.2.1.2	<b>Resultados obtenidos en 2024 a nivel territorial.....</b>	<b>122</b>
4.2.2	Retos .....	125
4.2.3	Avances .....	126
4.2.4	Conclusiones.....	127
4.2.5	Recomendaciones.....	128
<b>4.3</b>	<b>Derecho a la empleabilidad y generación de ingresos .....</b>	<b>130</b>
4.3.1	<b>Resultados .....</b>	<b>131</b>
4.3.2	Retos .....	150
4.3.3	Avances .....	152
4.3.4	Conclusiones.....	153
4.3.5	Recomendaciones .....	154
<b>4.4</b>	<b>Derecho a la Salud. ....</b>	<b>156</b>
4.4.1	<b>Resultados.....</b>	<b>158</b>
4.4.2	Retos. ....	175
4.4.3	Avances.....	176
4.4.4	Conclusiones.....	178
4.4.5	Recomendaciones.....	179
<b>5</b>	<b>Participación.....</b>	<b>181</b>
5.1.	Avances .....	184
5.2.	Recomendaciones y Requerimientos .....	187
<b>6</b>	<b>Registro Único de Víctimas (RUV) .....</b>	<b>194</b>
6.1	Resultados .....	197
6.2	Retos .....	205
6.3	Avances.....	207
6.4	Recomendaciones .....	209
6.5	Conclusiones .....	210
<b>7</b>	<b>Atención humanitaria y de emergencia.....</b>	<b>212</b>
7.1	Crisis humanitaria en el pacifico.....	213

# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

7.2	Atención Humanitaria al pueblo Negro, Afrocolombiano, palenquero y raizal	217
7.3	Asistencia Humanitaria en el nivel territorial del Pacífico	219
7.4	Respuesta institucional de las entidades territoriales	221
7.5	Retos	222
7.6	Avances	223
7.7	Recomendaciones	223
<b>8</b>	<b>Reparación integral</b>	<b>226</b>
8.1	Reparación Colectiva	226
8.2	Reparación Individual	228
8.3	Medidas de satisfacción	230
8.4	Retos	232
8.5	Avances	235
8.6	Recomendaciones	236
<b>9</b>	<b>Retornos y Reubicaciones</b>	<b>240</b>
9.1	Retos	243
9.2	Recomendaciones	244
<b>10</b>	<b>Prevención y protección</b>	<b>246</b>
10.1	Evaluación del Riesgo	246
10.2	Protección colectiva	251
10.3	Tramites de emergencia	251
10.4	Avances	253
10.5	Retos	255
10.6	Recomendaciones	257
<b>11</b>	<b>Restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras</b>	<b>259</b>
11.1	Gestión de la etapa administrativa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente	260
11.2	Etapa judicial	264
11.3	Estado del Trámite de los casos de restitución de derechos territoriales priorizados en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC	272
11.4	Etapa posfallo	275
11.4.1	<i>Balance de sentencias seleccionadas sobre el cumplimiento de órdenes judiciales a favor de comunidades negras:</i>	<i>277</i>

# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

11.4.2	<i>Análisis del nivel de cumplimiento de las sentencias seleccionadas</i>	
	280	
11.4.3	<i>Conclusiones del análisis en las sentencias seleccionadas.....</i>	280
11.5	Casos atendidos con seguridad alimentaria .....	281
11.6	Retos .....	283
11.7	Avances.....	284
11.8	Recomendaciones .....	286
	Bibliografía.....	302

### Siglas y Abreviaturas

ADR:	Agencia de Desarrollo Rural
AAHI	Ayuda Humanitaria Inmediata
ANT:	Agencia Nacional de Tierras
BPIN:	Banco de Proyectos de Inversión Nacional
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas
CEA	Cátedra de Estudios Afrocolombianos
CGR	Contraloría General de la República
CICR:	Comité Internacional de la Cruz Roja
CILE	Centros de Inmersión en Lengua Extranjera
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CERREM	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas
COALICO:	Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia
COCOMOPOCA:	Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina del Alto Atrato
CSMDL	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes
COALICO:	Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia
CSMDL:	Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COVID:	Coronavirus Disease
CTJT	Comité Territorial de Justicia Transicional
DAE:	Dirección de Asuntos Étnicos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIVIS	Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS:	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
DUE:	Directorio Único de Establecimientos
ECI:	Estado de Cosas Inconstitucional
EEAC	Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario
EEAF	Esquemas Especiales de Acompañamiento Familia
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EOT:	Esquema de Ordenamiento Territorial
ESE:	Empresas Sociales del Estado
EETT:	Entes Territoriales
FEST:	Fondo de Educación para Todos
FUD:	Formato Único de Declaración
FUT:	Formulario Único Territorial
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICNT:	Indicador de Coordinación Nación Territorio
ICT:	Índice de Capacidad Territorial
IDIPRON	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud
IDSN:	Instituto Departamental de Salud de Nariño
IED:	Instituciones Educativas Distritales
IES:	Instituciones de Educación Superior

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

IFVR:	Índice de Focalización de Vivienda Rural
INDEPAZ	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
IPES:	Instituto para la Economía Social
IPS:	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
ITI:	Intervenciones Territoriales Integrales
LEE:	Laboratorio de Economía de la Educación
MEN:	Ministerio de Educación Nacional
MITI:	Modelo de Intervención Territorial Integral
MOE	Misión de Observación Electoral
MSPS:	Ministerio de Salud y Protección Social
MVCT:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
OCDPVR:	Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación
PAPSIVI:	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado
PAT	Planes de Acción Territorial
PDET:	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT:	Planes de Desarrollo Territoriales
PEC:	Proyectos Educativos Comunitarios
PIIP:	Plataforma Integrada de Inversión Pública
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PME	Programa de Movilidad Escolar PMU
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPV	Política Pública de Víctimas
PTAFI	Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral
PRR	Planes de Retorno y Reubicación
RIAS	Rutas Integrales de Atención en Salud
RUSICST:	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
SDARIV	Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SDHT	Secretaría Distrital del Hábitat
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIGO-PAT	Sistema de Información y Gestión de la Oferta Institucional - Planes de Acción Territorial
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SPE	Servicio Público de Empleo
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
SSEVR	Subsistema de Seguimiento y Evaluación a la Vivienda Rural
SSV	Superación de la Situación de Vulnerabilidad
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad de Restitución de Tierras

## PREÁMBULO

### DECRETO LEY 4635 DE 2011 Y FALTA DE CUMPLIMIENTO TRAS 14 AÑOS: UNA DEUDA HISTÓRICA CON LOS PUEBLOS NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES Y PALENQUEROS<sup>1</sup>

#### *Un Recorrido Histórico de la No Implementación*

En el año 2011, el Estado colombiano promulgó el Decreto Ley 4635, como parte del conjunto de normas especiales derivadas de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), reconociendo por primera vez el carácter étnico diferenciado de los **PUEBLOS NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES Y PALENQUEROS** en el contexto del conflicto armado. Fue una respuesta jurídica al clamor de décadas por justicia, reparación y garantía de derechos.

Desde su preámbulo, el decreto reconoce una deuda histórica con estos pueblos: el abandono estatal, el racismo estructural, el despojo territorial y la victimización sistemática. El decreto fue recibido con esperanza, como una herramienta para reparar siglos de exclusión. Sin embargo, catorce años después, esa esperanza ha dado paso a la frustración.

#### *2011–2014: El Decreto Promulgado, la Esperanza Formalizada*

En su primer tramo de existencia, el Decreto Ley 4635 tuvo un alcance fundamentalmente normativo. Se instaló un discurso esperanzador en las instituciones: reconocimiento de derechos territoriales, reparación colectiva con enfoque étnico, garantías de no repetición y fortalecimiento organizativo. Sin embargo, estos años se caracterizaron por la falta de voluntad política y recursos presupuestales para su puesta en marcha real.

---

<sup>1</sup> Este preámbulo es elaborado por los delegados del pueblo Negro, afrocolombiano, Palenquero y Raizal ante la comisión de seguimiento a los decretos ley.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Mientras se creaban las instituciones y se reglamentaban procedimientos, las comunidades continuaban enfrentando desplazamiento forzado, asesinatos de líderes sociales y falta de acceso a servicios básicos.

### *2015–2017: El Diseño de Políticas, sin Implementación Real*

Durante este periodo se iniciaron los primeros procesos de caracterización de víctimas afrodescendientes, se avanzó lentamente en la elaboración de los primeros Planes Integrales de Reparación Colectiva con Enfoque Étnico (PIRCE), y se empezaron a establecer rutas institucionales. Pero todo fue insuficiente. Los planes no contaban con presupuesto definido ni cronogramas claros, y la participación comunitaria fue limitada o simbólica.

La institucionalidad mostraba debilidad, fragmentación y falta de articulación. Mientras tanto, los grupos armados seguían ocupando territorios colectivos, y los líderes de las comunidades Negras afrocolombianas. Raizales y Palenqueras seguían siendo objeto de amenazas y asesinatos.

### *2018–2020: El Silencio Administrativo y la Crisis de Confianza*

En estos años se agudizó la crisis de implementación. El Decreto 4635 de 2011 era conocido más por su letra que por sus resultados. A pesar de los múltiples foros, pronunciamientos de la Corte Constitucional y llamados de la comunidad internacional, la reparación colectiva no avanzaba.

Los consejos comunitarios denunciaron la ausencia de rutas de restitución de tierras adaptadas a las formas de propiedad colectiva, la invisibilización dentro del Registro Único de Víctimas (RUV) y la falta de un enfoque realmente diferencial en los programas estatales.

### *2021–2023: Nuevas Promesas, Viejos Obstáculos*

Con el cambio de gobierno y una renovada narrativa centrada en la equidad étnico-racial, surgieron nuevamente promesas de hacer efectivo el Decreto 4635 de 2011.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Sin embargo, los avances estructurales fueron mínimos. Aunque se anunció el fortalecimiento de la Unidad para las Víctimas y el impulso de políticas públicas para la Comunidad Negra, afrocolombiana Raizal y Palenquera, En la práctica las comunidades continuaron denunciando la falta de acciones concretas.

Durante este tiempo, múltiples líderes afrodescendientes fueron asesinados por defender sus territorios y por exigir el cumplimiento de sus derechos. Las zonas rurales y los territorios de las comunidades Negras, afrocolombianas, especialmente en el Pacífico, continuaron siendo escenario de violencia armada, minería ilegal y despojo.

El 3 de febrero de 2023 se protocolizó el Plan Nacional de Desarrollo y con él se acordaron entre el gobierno representado en la Unidad para las Víctimas y las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenquera compromisos que serían la respuesta a las necesidades de las víctimas del Pueblo Negro que veían una esperanza en las propuestas del gobierno del Cambio, tejido con el Pueblo y desde el pueblo.

### *2024-2025: La Deuda continúa*

En el año 2025, se cumplen catorce años de la expedición del Decreto Ley 4635 de 2011, y el balance no es alentador. Las comunidades siguen reclamando, los acuerdos del Plan de Desarrollo para las víctimas del Pueblo Negro no se han materializado, las entidades del SNARIV, desconocen los derechos de las víctimas, en los diferentes espacios Institucionales no hay respuesta clara, a la implementación del Decreto Ley, se dio inicio a la Consulta Previa de la Reglamentación del Decreto Ley 4635 de 2011 pero los resultados aún son inciertos, la falta de compromiso de las entidades con la política Pública de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero deja un gran número de población en la desolación y desesperanza, que solo, logra revictimizar a las personas.

Las Instituciones del Estado Central y Local, no tienen voluntad para avanzar y reconocer los derechos de las víctimas y desarrollar políticas públicas que beneficien a esta población.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Finalmente es necesario aclarar, que los instrumentos están diseñados para que el Estado Colombiano pueda pasar la página y lograr una verdadera reconciliación con las víctimas del Pueblo Negro, que merece una Paz estable y duradera que inicie con cerrar la brecha de la desigualdad entre las víctimas, porque hasta en esta condición somos excluidos en la materialización de algunas acciones que benefician al universo de ellas.

### *¿Qué Claman las Víctimas del Pueblo Negro Raizal y Palenquero?*

- La implementación real y completa de los planes de reparación colectiva.
- La restitución efectiva de los territorios colectivos despojados.
- El reconocimiento de su condición étnica en todas las rutas de atención estatal.
- Y, sobre todo, la superación del racismo estructural institucionalizado que revictimiza a las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

Le pedimos a este Gobierno que es posible ser el protagonista del capítulo en el cual las víctimas puedan decir de manera tranquila como en nuestro Himno Nacional, “Cesó la Horrible Noche” que solo se logra si se coloca como actor protagonista del Cambio para una vida que augure la verdadera paz estable y duradera al Universo de las víctimas y con ellas a las Víctimas del pueblo Negro Raizal y Palenquero.

La falta de ejecución no es solo un incumplimiento normativo: es una forma de revictimización institucional.

### *Conclusión: La Historia No Se Repara con Palabras*

El Decreto Ley 4635 de 2011 marcó un hito jurídico, pero no ha producido una transformación sustancial en la vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La historia de su implementación es, tristemente, un recorrido por la indiferencia estatal, el formalismo sin acción, y la reproducción del olvido estructural.

La deuda persiste, y se agrava con cada año de incumplimiento. Cumplir con el Decreto 4635 de 2011 no es solo una obligación legal, sino una responsabilidad

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

moral y política del Estado colombiano. Solo así se podrá honrar la resistencia de los pueblos afrodescendientes y avanzar hacia una reparación integral, real y transformadora.

**ARNULFO CARDOSI JULIO**

**LUZ AIDA IBARRA IBARRA**

Delegados del pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal del Espacio Nacional de Consulta Previa a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Decreto 4635 de 2011

## 1. Seguimiento Financiero.

Este documento tiene como objetivo analizar y visibilizar el presupuesto asignado a la asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera - víctima del conflicto armado, evaluando tanto su competencia como su ejecución, y destacando la importancia de garantizar recursos adecuados para la reparación colectiva e individual que fomenten la resiliencia, la autonomía y el pleno goce de derechos de esta comunidad en condiciones de equidad y dignidad en todo el territorio nacional.

Dentro del marco de la implementación efectiva de la Ley 4635 de 2011, la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera representa un grupo con necesidades específicas, dadas las vulneraciones culturales y sociales únicas que han padecido a causa del conflicto armado. Por tal razón, se busca identificar las brechas entre el diseño normativo y la realidad en la ejecución de recursos, y se propone una reflexión sobre la necesidad de un enfoque diferencial que reconozca las particularidades culturales y sociales de este pueblo étnico.

### 1.1 Aspectos Sobre la Financiación

En el marco del funcionamiento de la Comisión de Financiamiento para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras creada mediante el artículo 73 de la Ley 2421 de 2024 el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación presentó un costeo de la implementación de la Ley de Víctimas para el periodo 2025-2031, proyección de costos calculado en \$167 billones de pesos de 2025, de los cuales \$31,3 billones corresponden a la población víctima étnica. Las medidas más representativas para esta población, según esta estimación, son subsistencia mínima (46,7%), Educación (11,1%) ambas del componente de Asistencia, así como la medida de Restitución (11,4%) del componente de Reparación.

---

<sup>2</sup> "Por la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno".

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**TABLA 1 COSTOS PROYECTADOS POR DERECHO Y MEDIDA PARA COMUNIDADES ÉTNICAS, EN BILLONES DE PESOS 2025**

Medida/ Derecho	Costo Total 2025- 2031	Peso % Costo total
<b>Asistencia</b>	<b>24,6</b>	<b>78,7%</b>
Reunificación familiar	1,0	3,1%
Alimentación	0,5	1,7%
Educación	3,5	11,1%
Generación de ingresos	2,7	8,5%
Identificación	0,4	1,1%
Subsistencia mínima	14,6	46,7%
Vivienda	2,0	6,4%
<b>Atención</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3%</b>
Orientación y Comunicación	0,1	0,3%
<b>Ejes transversales</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3%</b>
Coordinación nación territorio	0,0	0,1%
Coordinación nacional	0,1	0,2%
Participación	0,0	0,0%
<b>Prevención y protección</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>
Vida, seguridad, libertad e integridad	0,0	0,0%
<b>Reparación</b>	<b>6,5</b>	<b>20,8%</b>
Empleo	0,0	0,0%
Garantías de No Repetición	2,6	8,2%
Rehabilitación	0,3	0,9%
Restitución	3,6	11,4%
Retorno y reubicación	0,0	0,1%
Satisfacción	0,1	0,2%
<b>Total</b>	<b>31,3</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: DNP-MHCP basados en información trazador de inversión de comunidades étnicas en proyectos orientados a la PPV (2024)

Según indicó el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en la estimación del costeo para víctimas étnicas no se contó con información de indicadores étnicos, ni de universos de población por atender, ni costos unitarios, toda vez que las entidades no remitieron dicha información. En este sentido, el ejercicio se limitó a proyectar la inversión registrada en el trazador de comunidades étnicas a través de proyectos dirigidos a la asistencia, atención y reparación a víctimas de la vigencia

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

2024, replicando el valor para los próximos 7 años con un incremento del IPC del 3% hasta 2031.

Teniendo en cuenta las anteriores limitaciones, con el fin de obtener un escenario que se aproxime a las necesidades reales de atención de la población víctima étnica, la CGR realizó una estimación basada en: (i) información del costeo presentado por el gobierno en 2024, (ii) datos de formulación de proyectos asociados al trazador de pueblos étnicos orientados a la política de víctimas, para obtención de costos unitarios, (iii) información del Registro Único de Víctimas (RUV), (iv) costos unitarios y universos reportadas por entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), y v) información de universos de atención según resultados de la Medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad cierre 2024 y marzo 31 de 2025.

Con base a la información anteriormente descrita, la metodología de la CGR recosteo las siguientes 5 medidas calculadas por el Gobierno: (i) Alimentación, (ii) Generación de Ingresos, (iii) Reunificación Familiar, (iv) Atención Psicosocial Étnicos, (v) Retornos y Reubicaciones.

De otra parte, con base en la información enviada directamente por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), así como información del RUV, la CGR calculó las medidas de: (vi) Indemnización Colectiva, (vii) Reparación Colectiva, (viii) Indemnización Administrativa para un total de 8 medidas revisadas.

Finalmente, se toman del costeo del gobierno las siguientes 9 medidas: (i) Identificación, (ii) Educación, (iii) Subsistencia Mínima, (iv) Vivienda, (v) Garantías de No Repetición, (vi) Restitución, (vii) Orientación y Comunicación, (viii) Ejes Transversales y (ix) Satisfacción.

Este ejercicio se constituye en una aproximación técnica de los recursos requeridos para atender a la población víctima étnica durante el periodo 2025-2031. No obstante, presenta las siguientes limitaciones metodológicas: (i) dificultades para determinar universos de población pendientes de atención por medida, principalmente en aquellas que operan bajo modelo de demanda como

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

retornos y reubicaciones o rehabilitación psicosocial; (ii) carencia de proyección sobre crecimiento del universo de población víctima étnica; (iii) inconsistencias en proyectos de inversión e información disponible en Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP); (iv) los costeos de las medidas calculadas por el DNP están sujetas a subreportes e inconsistencias en la información reportada en el trazador de grupos étnicos y la PIIP por parte de las entidades. El costeo de las 17 medidas mencionadas se proyectó desde 2026 con un incremento del IPC de 3%, según proyecciones del Banco de la República<sup>3</sup>.

**TABLA 2 COSTOS PROYECTADOS POR MEDIDA VÍCTIMAS ÉTNICAS 2025-2031, EN BILLONES DE PESOS 2025**

Medida/ Derecho	Sujetos a Atender por Año	Esfuerzo Fiscal Requerido 2025-2031
<b>Asistencia</b>		
Alimentación	165.990	2,4
Educación *	N.D.	3,5
Identificación*	N.D.	0,4
Reunificación Familiar	284	0,9
Subsistencia Mínima*	N.D.	14,6
<b>Atención</b>		
Atención Psicosocial Étnicos	213.229	0,9
<b>Reparación</b>		
Generación de Ingresos	198.345	4,0
Indemnización	252.710	60,7
Indemnización Colectiva	95	0,5
Reparación Colectiva	114	4,8
Garantías de No Repetición*	N.D.	2,6
Restitución*	N.D.	3,6
Retorno y Reubicaciones	27	0,1
Vivienda*	N.D.	2,0
Otras Medidas**	N.D.	0,3
<b>Total Costeo</b>		<b>101,2</b>

<sup>3</sup> Banco de la República. Informe de Política Monetaria, abril de 2024. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/presentacion-informe-politica-monetaria-abril-2024.pdf>

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Notas: \* Estas Medidas se toman de las proyecciones enviadas por el DNP, la cuales calculó con base los recursos de inversión del trazador étnico del PIIP 2024 cruzado con víctimas, indexados a pesos 2025 y proyectando con meta de inflación del 3% a 2031 Banco de la República.

\*\* Orientación y Comunicación, Ejes Transversales y Satisfacción

Conforme al anterior ejercicio, se requerirían \$101,1 billones de pesos de 2025 para atender a la población víctima étnica durante el periodo 2025-2031, siendo las medidas con mayor impacto fiscal las de indemnización administrativa (\$60,7 billones), Subsistencia Mínima (\$14,6 billones), Reparación Colectiva (\$4,8 billones) y Generación de Ingresos (\$4 billones).

Bajo el anterior escenario, se evidencia que los recursos calculados por el Gobierno para la atención de la población víctima étnica resultan insuficientes para las necesidades reales de atención de esta población. Si bien se reconoce haber realizado la respectiva desagregación para pueblos étnicos del costeo realizado por el Gobierno para la Ley de Víctimas, es necesario que se realicen cálculos con base a los universos de atención, costos unitarios, desagregando medidas tales como la indemnización individual, indemnización colectiva, reparación colectiva, entre otras medidas, detallando las necesidades para cada uno de los pueblos étnicos.

### 1.2 Estado de las Fuentes de Información Presupuestal

Las cifras analizadas en este capítulo provienen del cruce de las bases de datos sobre asignaciones realizadas por las entidades en los proyectos de inversión<sup>4</sup> específicamente aquellos marcados con el trazador de la política pública de prevención, protección, asistencia y reparación integral a las víctimas, en comparación con el trazador destinado a la atención de los grupos poblacionales étnicos. En este contexto, los recursos asignados a estos últimos se consideran orientados al cumplimiento de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635.

---

<sup>4</sup> Registrados en la Plataforma Integrada de Inversión Pública PIIP del Departamento Nacional de planeación DNP

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En informes anteriores se había señalado la necesidad de establecer un marcador étnico en la Plataforma de Información de Inversiones Públicas (PIIP) del DNP, debido a las dificultades para identificar con precisión los recursos destinados a esta política. No obstante, según lo informado por el DNP<sup>5</sup> la plataforma cuenta con un capítulo denominado “*Cruce de Políticas,*” que permite focalizar los recursos entre la política de víctimas y otras políticas transversales. Además, durante el año 2024, el DNP llevó a cabo jornadas de asistencia técnica dirigidas a las entidades del SNARIV, con el fin de fortalecer sus conocimientos sobre la PIIP y facilitar la identificación de los recursos destinados a la implementación de los Decretos Ley étnicos.

Al consultar el capítulo<sup>6</sup> “*Cruce de Políticas*” se observa que algunas entidades comenzaron a diligenciar lo correspondiente al 2025, mientras que la mayoría no completó la información de la vigencia 2024.

Asimismo, se identifican inconsistencias en los reportes transversales desde la implementación de la plataforma PIIP, tales como compromisos superiores a las apropiaciones o sin apropiación, pagos mayores a las obligaciones y obligaciones superiores a los compromisos. Esto evidencia que la plataforma no cuenta con reglas de control adecuadas en el proceso de diligenciamiento, permitiendo el ingreso de valores que no respetan la cadena presupuestal.

Finalmente, se realizó un ejercicio de solicitud de información a 36 entidades del orden nacional y 24 del orden territorial (a 20 entidades nacionales se les reiteró la solicitud) relacionada con la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión con trazador presupuestal de Víctimas Étnicas, desagregados por cada Decreto. En la mayoría de las respuestas, las entidades indicaron que no destinaron recursos para su implementación.

Todo lo anterior evidencia, además de las limitaciones técnicas para la identificación de los recursos, la existencia de vacíos en la planificación de los recursos necesarios para cumplir con las medidas a favor de las víctimas étnicas.

---

<sup>5</sup> Oficio 20256000417761 de 09 de junio de 2025.

<sup>6</sup> Revisión de Política Transversal Principal: Víctimas y Política Transversal Contenida: Grupos étnicos y viceversa.

Esto se debe, en gran parte, a la falta de apropiación del marco legal por parte de las entidades responsables de su implementación<sup>7</sup>.

### 1.3 Presupuesto para la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011)

El Decreto Ley 4635 de 2011 busca reconocer y establecer medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales para las víctimas pertenecientes a comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras. Dicha financiación depende de las asignaciones presupuestales de diversas entidades y la disponibilidad, capacidad y enfoque transversal de recursos de cada institución. En este sentido, la capacidad de concretar los objetivos y las acciones delineadas en esta normativa depende intrínsecamente de una asignación y gestión presupuestal adecuada y transparente, sumado a un análisis no sólo los recursos asignados, sino también la eficiencia en su ejecución, la priorización de las inversiones y el impacto real que estas tienen en la vida de dicha población.

#### 1.3.1 Evolución Histórica Inversión Víctimas Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

Según la información reportada por las entidades nacionales, durante el periodo comprendido entre la vigencia 2016 y abril del 2025 se ejecutaron un total de \$4,7 billones a precios constantes de 2024 para la población afrocolombiana, de los cuales se han dirigido exclusivamente a las víctimas el 81%, por un valor de \$3,83 billones de pesos. Cabe destacar que mientras los recursos que se orientan a la atención general de las comunidades afrocolombianas se incrementaron en un 35% para la vigencia 2024 respecto al 2023, los recursos para las víctimas DEL

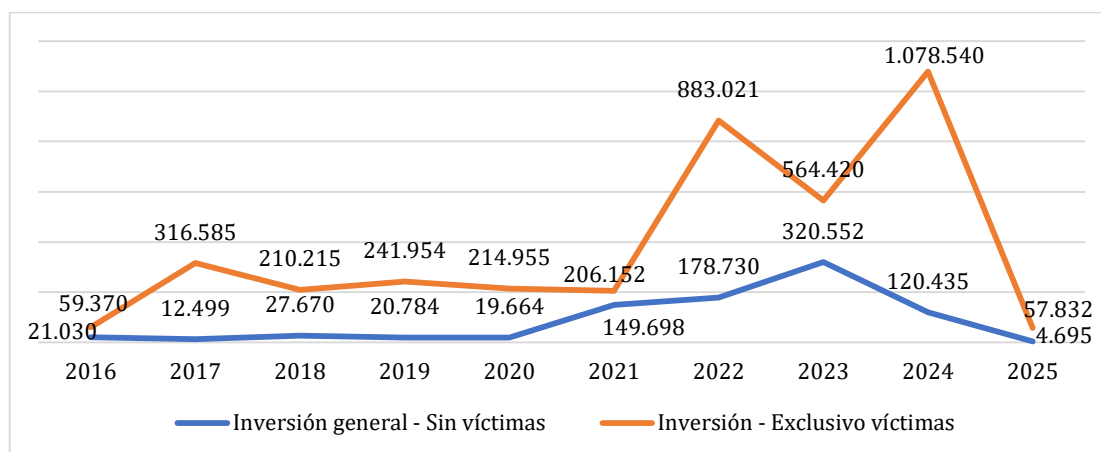
---

<sup>7</sup> El Decreto(s) Ley(s) 4633, 4634 y 4635 de 2011 tienen fuerza de ley son obligatorios para todas las entidades del Estado colombiano. Esto está sustentado por: La Ley 1448 de 2011 que le dio origen. La sentencia de la Corte Constitucional que ratificó su validez. El propio texto del decreto que impone deberes a las entidades territoriales y nacionales. Informes y análisis de organismos nacionales e internacionales que monitorean su implementación.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

PUEBLO NEGRO, AFROCOLOMBIANO, PALENQUERO Y RAIZAL se incrementaron en 91% pasando de \$564.420 millones a \$1,08 billones.

**GRÁFICA 1 RECURSOS COMPROMETIDOS 2016-2025\* ORIENTADOS A LA POBLACIÓN  
NEGRA, AFROCOLOMBIANA, RAIZALES Y PALENQUERA, EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES  
DE 2024**



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP con corte a abril 2025, \*Primer Trimestre 2025

Del total de recursos reportados para la política de víctimas del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero cerca del 72% de los compromisos está concentrado en tres entidades: la UARIV con \$1,82 billones (48%) el ICBF con \$665.304 millones (17%) y Prosperidad Social con \$282.200 millones (7%), de todas las que conforman el SNARIV, lo que señala una alta concentración de esfuerzos en muy pocas entidades, frente a una baja dinámica en instituciones como la Agencia de Desarrollo Rural (2%), la Agencia Nacional de Tierras (3%), la Unidad de Restitución de Tierras (1%), las cuales son entidades clave que garanticen el acceso a asignación de tierras y proyectos productivos para avanzar en la reparación integral de estas comunidades. No se observan reportes de recursos ejecutados a través de la Unidad Nacional de Protección, entidad estructural en la protección de los derechos y la pervivencia física de los pueblos étnicos.

De acuerdo con la consulta realizada a las entidades acerca del aplazamiento presupuestal establecida mediante el Decreto 0069 del 24 de enero de 2025 “Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2025”, manifiestan que no tuvieron afectación presupuestal que

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

impactara las actividades relacionadas con atención a víctimas étnicas – Indígenas y el cumplimiento de la competencia frente a los Decretos Ley.

**TABLA 3 RECURSOS COMPROMETIDOS 2016-2025\* POR ENTIDAD, ORIENTADAS A POBLACIÓN NEGRA, AFROCOLOMBIANA, RAIZAL Y PALENQUERA, EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2024**

Entidades	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Agencia de Desarrollo Rural							8.270	1.287	49.145	0
Agencia Nacional de Tierras							21.553	90.042	5.668	2.655
Artesanías de Colombia							185	135	72	53
Centro Memoria Histórica					58	187	0	218	753	88
Consejo Superior de la Judicatura							138			
Defensoría del Pueblo	239	553					0			
Prosperidad Social	30.853	10.706	17.737	28.315	47.426	12.412	13.146	0	121.345	261
FONVIVIENDA							43.290	59.661	72.000	3.678
Fondo Rotatorio de la Registraduría									0	0
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones							77	234		
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar							325.016	57.302	282.986	0
Jurisdicción Especial para la Paz				4.635	12.530	7.825	10.554			
Ministerio Agricultura	6.224	6.160	11.186							
Ministerio Comercio				977	1.099	1.040	947	0	0	0
Ministerio Cultura							1.017	866		0
Ministerio Educación								105	574	0

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidades	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ministerio Salud						468	750		3.100	0
Ministerio Interior	4.318	3.044	1.579				91.803	1.052		
Ministerio Trabajo	2.834	0	0							
Ministerio Educación							81.511	97.095	5.407	0
Presidencia de la República					755	1.040	426	1.368	489	497
SENA							54.707		83.404	5.019
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar							55.726	52.505	53.504	0
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas		4.107		6.448	6.218	5.218	5.080	3.668	4.633	0
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias									0	0
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	14.901	292.015	179.713	201.580	146.870	177.961	168.824	198.883	395.463	45.582
<b>Total</b>	<b>59.370</b>	<b>316.585</b>	<b>210.215</b>	<b>241.954</b>	<b>214.955</b>	<b>206.152</b>	<b>883.021</b>	<b>564.420</b>	<b>1.078.540</b>	<b>57.832</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP con corte a abril 2025, \*Primer Trimestre 2025

Por otra parte, entre 2016 y 2025, el total de las apropiaciones presupuestales orientados por componentes para la política pública de víctimas del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero fue de \$6,64 billones a precios constantes de 2024, de los cuales se observa una mayor asignación para: Asistencia con un valor de \$4,06 billones y una participación del 61% respecto al valor total, seguido de Reparación con \$2,09 billones (32%) y Ejes Transversales con \$187.461 millones representando un 3%. El componente con menor asignación es Costos

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Institucionales con un total de \$15.604 millones (0,2%). Al analizar la vigencia 2025, se observa una apropiación de \$1,72 billones un 9% por debajo de las apropiaciones registradas en la vigencia 2024 de \$ 1,89 billones.

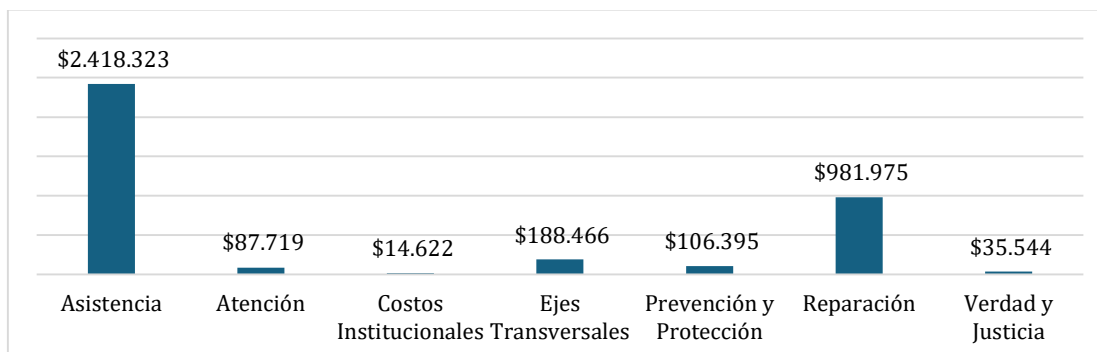
**TABLA 4 RECURSOS APROPIADOS 2016-2025\* POR COMPONENTE, ORIENTADAS A POBLACIÓN NEGRA, AFROCOLOMBIANA, RAIZAL Y PALENQUERA, EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2024**

Componentes	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Asistencia	197.240	283.320	182.636	192.937	176.072	166.269	499.910	438.070	670.826	1.259.827
Atención	1.931	4.120	5.315	15.319	11.533	11.278	42.034	5.335	167	5.858
Costos Institucionales	8.610	4.152					2.843			
Ejes Transversales	5.472	12.569	7.077	10.569	10.547	8.876	95.394	22.597	6.130	8.230
Prevención y Protección								316	128.913	
Reparación	14.502	19.098	17.268	25.128	16.201	19.154	306.454	148.190	1.086.203	447.785
Verdad y Justicia				4.635	13.049	9.349	10.818			
<b>Total</b>	<b>227.754</b>	<b>323.259</b>	<b>212.296</b>	<b>248.588</b>	<b>227.402</b>	<b>214.925</b>	<b>957.452</b>	<b>614.508</b>	<b>1.892.239</b>	<b>1.721.700</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP con corte a abril 2025, \*Primer Trimestre 2025

Sin embargo, los recursos comprometidos para la implementación de la política pública de víctimas dirigida a la población DEL PUEBLO NEGRO, AFROCOLOMBIANO, PALENQUERO Y RAIZAL alcanzaron un total de \$3,83 billones precios constantes de 2024, es decir un 58% de ejecución vista desde los compromisos. El componente con mayor nivel de ejecución fue el de Asistencia, con un 62% de los compromisos ejecutados, seguido por Reparación, con un 27%. Por su parte, el componente que presenta menor ejecución es la de Costos Institucionales con un 0,4% durante el periodo analizado.

**GRÁFICA 2 RECURSOS COMPROMETIDOS 2016-2025\* POR COMPONENTE, ORIENTADAS A POBLACIÓN NEGRA, AFROCOLOMBIANA, RAIZAL Y PALENQUERA, EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2024**



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP con corte a abril 2025, \*Primer Trimestre 2025

## 1.4 Ejecución de recursos vigencia 2024.

En el 2024, del valor total vigente asignado a la política pública de víctimas DEL PUEBLO NEGRO, AFROCOLOMBIANO, PALENQUERO Y RAIZAL es de \$1,89 billones, se comprometieron \$1,08 billones (57%) y se obligaron \$876.984 millones (46%).

Del análisis presupuesto ejecutado por entidad se destacan los siguientes aspectos:

- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), siendo la entidad con la mayor asignación presupuestal (\$789.210 millones), obligó el 36% de sus recursos \$282.981 millones). Esto significa que cerca de dos tercios de su presupuesto, destinado a medidas cruciales como garantías de no repetición y subsistencia mínima, no se materializaron.
- Prosperidad Social, como ya se analizó, es otro de los principales focos de ineficiencia. Con una ejecución de obligaciones de solo el 21% de sus \$155.604 millones apropiados.
- FONVIVIENDA con una asignación de \$72.000 millones para la medida de vivienda, registró compromisos por el 100% pero no registró ninguna obligación presupuestal.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- La Unidad para las Víctimas (UARIV), como entidad coordinadora del SNARIV, mostró una capacidad de gestión superior a las demás, con una ejecución de obligaciones del 69% (\$360.347 millones). Sin embargo, incluso en esta entidad se registraron inconsistencias administrativas, como compromisos que superaban el presupuesto vigente en la medida de reunificación familiar, lo que denota las fallas en los sistemas de control y seguimiento que afectan a todo el sistema.

**TABLA 5 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2024 POR ENTIDAD, ORIENTADAS A POBLACIÓN NEGRA, AFROCOLOMBIANA, EN MILLONES DE PESOS**

Entidades	Vigente Total Proyectos Asociados	% NARP Víctimas Total Entidades	Vigente NARP Víctimas	% Entidades Total NARP Víctimas	Compromisos NARP Víctimas	Obligaciones NARP Víctimas	Pagos NARP Víctimas
Agencia de Desarrollo Rural	6.396.482	1,05%	66.967	4%	73%	73%	0%
Agencia Nacional de Tierras	1.618.631	0,60%	9.792	1%	58%	109%	108%
Artesanías de Colombia	6.570	1,11%	73	0%	98%	0%	0%
Centro Memoria Histórica	126.002	0,60%	753	0%	100%	100%	100%
Prosperidad Social	4.966.703	3,13%	155.604	8%	78%	21%	15%
Fonvivienda	29.085.794	0,25%	72.000	4%	100%	0%	0%
Fondo Rotatorio de la Registraduría	5.545	0,34%	19	0%	0%	0%	0%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	29.272.385	2,70%	789.210	42%	36%	36%	36%
Ministerio Comercio	269.550	3,15%	8.500	0%	0%	0%	0%
Ministerio Educación	64.543	0,89%	574	0%	100%	100%	100%
Ministerio Salud	4.542.484	0,07%	3.100	0%	100%	90%	0%
Ministerio Educación	35.644.465	0,34%	119.434	6%	5%	4%	2%
Presidencia de la República	73.221	1,57%	1.147	0%	43%	20%	20%
Sena	22.372.738	0,38%	85.131	4%	98%	87%	87%
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	21.899.091	0,24%	53.504	3%	100%	100%	100%
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	1.544.034	0,44%	6.718	0%	69%	69%	69%

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidades	Vigente Total Proyectos Asociados	% NARP Víctimas Total Entidades	Vigente NARP Víctimas	% Entidades Total NARP Víctimas	Compromisos NARP Víctimas	Obligaciones NARP Víctimas	Pagos NARP Víctimas
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	331.062	0,06%	203	0%	0%	0%	0%
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	39.709.538	1,31%	519.510	27%	76%	69%	69%
<b>Total</b>	<b>197.928.840</b>	<b>0,96%</b>	<b>1.892.239</b>	<b>100,0%</b>	<b>57%</b>	<b>46%</b>	<b>43%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP

- La inversión a cargo de la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Restitución de Tierras, fue marginal. Para el caso de la ANT apropió \$ 9.762 millones de los cuales obligó más del 100% registro inconsistente a nivel presupuestal. Por su parte, la Unidad de Restitución de Tierras, apropió \$ 6.762 millones de los cuales obligó el 69%.

**TABLA 6 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2024 POR ENTIDAD Y MEDIDA, ORIENTADAS A POBLACIÓN NEGRA, AFROCOLOMBIANA, EN MILLONES DE PESOS**

Entidades / Medidas	Vigente NARP Víctimas	Compromisos NARP Víctimas	Obligaciones NARP Víctimas	Pagos NARP Víctimas
<b>Agencia de Desarrollo Rural</b>	<b>66.967</b>	<b>49.145</b>	<b>49.145</b>	<b>0</b>
Generación de Ingresos	66.967	49.145	49.145	0
<b>Agencia Nacional de Tierras</b>	<b>9.792</b>	<b>5.668</b>	<b>10.645</b>	<b>10.621</b>
Restitución	9.792	5.668	10.645	10.621
<b>Artesanías de Colombia</b>	<b>73</b>	<b>72</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Generación de Ingresos	73	72	0	0
<b>Centro Memoria Histórica</b>	<b>753</b>	<b>753</b>	<b>753</b>	<b>753</b>
Reparación Colectiva	623	623	623	623
Satisfacción	130	130	130	130
<b>Prosperidad Social</b>	<b>155.604</b>	<b>121.345</b>	<b>31.989</b>	<b>23.366</b>
Alimentación	12.000	0	0	0
Generación de Ingresos	14.693	9.415	4.860	4.860
Vivienda	128.911	111.930	27.128	18.506
<b>FONVIVIENDA</b>	<b>72.000</b>	<b>72.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Vivienda	72.000	72.000	0	0

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidades / Medidas	Vigente NARP Víctimas	Compromisos NARP Víctimas	Obligaciones NARP Víctimas	Pagos NARP Víctimas
<b>Fondo Rotatorio de la Registraduría</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Identificación	19	0	0	0
<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</b>	<b>789.210</b>	<b>282.986</b>	<b>282.981</b>	<b>284.935</b>
Alimentación	7.014	448	448	448
Garantías de no repetición	741.743	252.228	252.228	254.182
Reunificación familiar	27.409	25.968	25.964	25.964
Subsistencia mínima	13.044	4.342	4.342	4.342
<b>Ministerio Comercio</b>	<b>8.500</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Empleo y Generación de Ingresos	8.500	0	0	0
<b>Ministerio Educación</b>	<b>574</b>	<b>574</b>	<b>574</b>	<b>574</b>
Educación	574	574	574	574
<b>Ministerio Salud</b>	<b>3.100</b>	<b>3.100</b>	<b>2.800</b>	<b>0</b>
Rehabilitación	3.100	3.100	2.800	0
<b>Ministerio Educación</b>	<b>119.434</b>	<b>5.407</b>	<b>5.124</b>	<b>2.248</b>
Educación	119.434	5.407	5.124	2.248
<b>Presidencia de la República</b>	<b>1.147</b>	<b>489</b>	<b>231</b>	<b>231</b>
Coordinación Nación Territorio	1.147	489	231	231
<b>SENA</b>	<b>85.131</b>	<b>83.404</b>	<b>74.259</b>	<b>74.089</b>
Generación de Ingresos	85.131	83.404	74.259	74.089
<b>Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar</b>	<b>53.504</b>	<b>53.504</b>	<b>53.504</b>	<b>53.504</b>
Educación	53.504	53.504	53.504	53.504
<b>Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas</b>	<b>6.718</b>	<b>4.633</b>	<b>4.633</b>	<b>4.633</b>
Restitución	6.718	4.633	4.633	4.633
<b>Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias</b>	<b>203</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Generación de Ingresos	203	0	0	0
<b>Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas</b>	<b>519.510</b>	<b>395.463</b>	<b>360.347</b>	<b>360.289</b>
Coordinación Nacional	4.984	4.519	1.826	1.825
Indemnización	315.596	227.349	227.349	227.349
Orientación y Comunicación	6.087	6.074	6.074	6.074
Reunificación familiar	5.460	11.674	5.055	4.988
Subsistencia mínima	58.471	39.767	13.965	13.973
Vida, seguridad, libertad e integridad	128.913	106.079	106.079	106.079
<b>Total</b>	<b>1.892.239</b>	<b>1.078.540</b>	<b>876.984</b>	<b>815.242</b>

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de  
Inversión del DNP

Del análisis presupuestal por entidad y por medida se destacan los siguientes aspectos:

- La Unidad para las Víctimas (UARIV), como entidad coordinadora, destinó la mayor parte de su presupuesto a la Indemnización individual, con una asignación de \$315.596 millones. La segunda medida con mayor presupuesto asignado fue "Vida, seguridad, libertad e integridad" (\$128.913 millones), y la tercera fue "Subsistencia mínima" (\$58.471 millones). Es notable que medidas fundamentales para la reparación territorial, como Retorno y Reubicación, están completamente ausentes de su presupuesto ejecutado. Esto demuestra que el enfoque operativo de la UARIV se centró en la compensación monetaria individual y la asistencia, no en la reconstrucción de los proyectos de vida colectivos en los territorios.
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a pesar de manejar el presupuesto más grande, lo concentró casi en su totalidad (94%) en una sola medida: "Garantías de no repetición", con \$741.743 millones. Si bien su nombre sugiere un enfoque transformador, en el contexto del ICBF, estas acciones se centran en la protección de niños, niñas y adolescentes para prevenir la re-victimización a nivel familiar, no en garantías estructurales a nivel territorial. Sus otras medidas financiadas, como "Subsistencia mínima", son de carácter puramente asistencial.
- Prosperidad Social orientó su mayor asignación, \$128.911 millones, a la medida de Vivienda, clasificada dentro del componente de Asistencia. Como ya hemos establecido, la obligación presupuestal de esta y otras medidas de asistencia como "Alimentación" y "Generación de Ingresos" fue mínima o nula, demostrando asimetrías en la planeación presupuestal para estos pueblos.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Finalmente, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) dispuso de una apropiación presupuestal de apenas \$9.792 millones para Restitución, la medida más emblemática de la reparación territorial. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR), por su parte, destinó sus \$66.967 millones a "Generación de Ingresos". Aunque esta última es una medida clave, el bajo presupuesto asignado a estas entidades en comparación con los billones destinados a asistencia e indemnizaciones confirma una baja priorización de la agenda de tierras y desarrollo rural.

El análisis de la ejecución presupuestal del SNARIV en 2024 evidencia una marcada lentitud en el avance hacia la reparación integral. Lo anterior demuestra que la implementación de la política de víctimas étnicas, aún se encuentra en fases iniciales por lo que aún no se registran avances significativos en las medidas de carácter sostenible y reparador, como la restitución de tierras y la implementación de proyectos productivos. En consecuencia, el sistema opera con una inercia que lo ancla en la fase de respuesta básica, sin lograr aún transitar hacia las soluciones transformadoras y de largo plazo que las comunidades, especialmente las étnicas, requieren para superar las causas estructurales del conflicto.

A continuación, se relacionan las Fichas BPIN de los proyectos de inversión destinados a la atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras del DEL PUEBLO NEGRO, AFROCOLOMBIANO, PALENQUERO Y RAIZAL que estuvieron a cargo de la UARIV durante la vigencia fiscal 2024.

Estos proyectos de inversión son el resultado del cruce entre la información reportada por el marcador de víctimas (Ley 1448 de 2011 y los marcadores étnicos en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP, el cual permitió estimar de manera más aproximada los recursos asignados por el Gobierno Nacional para dicho fin, dada la ausencia de una desagregación de los recursos para los pueblos o comunidades étnicas víctimas del conflicto armado, esta falencia impide identificar con exactitud la destinación específica de los recursos para estos pueblos. Los datos sobre indicadores y beneficiarios son alusivos a la totalidad de la población víctima toda vez que no es posible desagregar esta información exclusivamente para pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**TABLA 7 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2024 POR PROYECTOS UARIV, ORIENTADAS A POBLACIÓN NEGRA, AFROCOLOMBIANA, RAIZAL Y PALENQUERA,, EN MILLONES DE PESOS**

Proyectos	Vigente Proyecto	% NARP Víctimas Total Proyectos	Vigente NARP Víctimas	% Proyectos Total NARP Víctimas	% Compromisos NARP Víctimas	% Obligaciones NARP Víctimas	% Pagos NARP Víctimas
Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima a nivel nacional	6.375.535	2,03%	129.418	24,9%	82%	82%	82%
Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	784.954	0,78%	6.087	1,2%	100%	100%	100%
Fortalecimiento en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades étnicas a nivel nacional	4.899.857	1,29%	63.426	12,2%	81%	29%	29%
Implementación de las medidas de reparación en las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	27.365.384	1,15%	315.596	60,7%	72%	72%	72%
Mejoramiento de la información del registro único de víctimas nacional	283.808	1,76%	4.984	1,0%	91%	37%	37%
<b>Total</b>	<b>39.709.538</b>	<b>1,31%</b>	<b>519.510</b>	<b>100,0%</b>	<b>76%</b>	<b>69%</b>	<b>69%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP

- I. Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima a nivel nacional (BPIN 2021011000134): El objetivo principal de este proyecto es fortalecer la protección de los derechos de la población víctima mediante la ejecución de medidas de prevención y asistencia. Como uno de sus objetivos específicos, busca reducir las condiciones de vulnerabilidad generadas tras los hechos victimizantes. El proyecto es ejecutado por la

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), se desarrolla entre 2022 y 2028 con los siguientes productos:

- Servicios de apoyo para el desarrollo de obras de infraestructura para la prevención y atención de emergencias humanitarias con 146 proyectos ejecutados.
- Servicio de asistencia humanitaria a víctimas del conflicto armado, se beneficiaron 1.735.659 hogares el acompañamiento de esta medida.
- Servicio de ayuda humanitaria en prevención, inmediatez y emergencia en especie, cuyos beneficiarios fueron 88.252 hogares.

Para 2024, el proyecto registra un 94% de ejecución presupuestal, lo que evidencia un avance significativo en el cumplimiento de sus metas.

II. Fortalecimiento de los Canales de Atención y Orientación a las Víctimas del Conflicto Armado a Nivel Nacional (Ficha BPIN 2021011000069): Este proyecto de inversión busca; fortalecer la eficiencia en la prestación del servicio de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado, el producto destacado para este proyecto es:

- Servicio de orientación y comunicación a las víctimas, este producto se da por la situación se presenta ya que la demanda de las víctimas se ha incrementado de manera considerable y la operación de estos no es suficiente para atender la totalidad de la misma, lo que trajo como consecuencia la ineficiencia en la prestación del servicio de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado. Con este proyecto se han atendido 50.0053.104 solicitudes, este proyecto se está ejecutando en Medellín y 1122 municipios del territorio nacional.

III. Fortalecimiento en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas de pueblos y comunidades étnicas a nivel nacional (BPIN 20230000000408): Que busca fortalecer la Implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral de las Víctimas Pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Étnicas.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Con esta política el Gobierno garantiza los recursos y oferta institucional para implementar los procesos de reparación integral colectiva, retorno y reubicaciones, restitución de derechos territoriales y Planes Salvaguarda para las comunidades Indígenas. A través de estos proyectos se realizaron las siguientes acciones:

- Acompañamiento integral a población retornada o reubicada a 300 comunidades.
- Acompañamiento en 79 asistencias técnicas a comunidades para el fortalecimiento del tejido social y la construcción de entornos comunitarios protectores de derechos.

Para 2024, el avance en la ejecución de este proyecto de inversión alcanza un 53%, reflejando un progreso significativo en el cumplimiento de las metas establecidas y la población beneficiada está en 30 departamentos, incluido Bogotá D. C. para un total de 1.526.625 personas.

- IV. Implementación de las Medidas de Reparación en las Víctimas del Conflicto Armado a Nivel Nacional (BPIN 2021011000065): El proyecto viene desarrollándose desde el 2022 hasta el 2028 por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, con el objetivo de aumentar la contribución al cumplimiento de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado y con unos objetivos específicos dirigidos a: Impulsar el cierre del programa de reparación colectiva de los sujetos incluidos en el RUV e incrementar la implementación de medidas de reparación individual. Lo anterior, con el propósito de dar rehabilitación psicosocial a víctimas del conflicto armado, dar un apoyo financiero para la restitución de créditos y pasivos e implementar la ruta de reparación colectiva y prestar servicios para la indemnización administrativa y judicial. El avance de ejecución de esta actividad es del 99% según el reporte del Mapa de Inversiones.
- V. Mejoramiento de la Información del Registro Único de Víctimas Nacional (BPIN: 2021011000045): Que busca fortalecer la caracterización,

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

actualización y registro de la información de las víctimas en el RUV – Registro Único de Víctimas, cuyos productos son los siguientes:

- Servicio de información para el registro, atención, asistencia y reparación integral a víctimas, se ejecutó en todo el departamento de Antioquia y en 1089 localizaciones más en todo el país del cual se han caracterizado 1.500.000 víctimas indígenas para la vigencia fiscal 2024.
- Servicio de información para el registro, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, del cual se incluyeron 948,44 en el registro único de víctimas para la vigencia 2024.

Si bien la Unidad para las Víctimas (UARIV) es la entidad central en el cumplimiento de la política de víctimas, otras entidades del SNARIV cumplen un rol fundamental en la implementación de medidas de atención, asistencia y reparación, incluyendo aquellas dirigidas al pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal.

**TABLA 8 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2024 POR PROYECTOS ENTIDADES SNARIV,  
ORIENTADAS A POBLACIÓN NEGRA AFROCOLOMBIANA EN MILLONES DE PESOS**

Entidades	Vigente Proyecto	% NARP Total Proyectos	Vigente NARP	% Proyectos Total NARP	% Compromisos NARP	% Obligaciones NARP	% Pagos NARP
Agencia de Desarrollo Rural	6.396.482	1,0%	66.967	5%	73%	73%	0%
Apoyo para la estructuración y cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural a nivel nacional	6.035.029	1,1%	66.445	5%	74%	74%	0%
Implementación de estrategias de inserción de la población rural a procesos colectivos económico-sociales que inciden en el desarrollo rural sostenible de los territorios, nivel nacional	361.453	0,1%	522	0%	0%	0%	0%
Agencia Nacional de Tierras	1.618.631	0,6%	9.792	1%	58%	109%	108%

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidades	Vigente Proyecto	% NARP Total Proyectos	Vigente NARP	% Proyectos Total NARP	% Compromisos NARP	% Obligaciones NARP	% Pagos NARP
Implementación del programa de formalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional	1.618.631	0,6%	9.792	1%	58%	109%	108%
<b>Artesanías de Colombia</b>	<b>6.570</b>	<b>1,1%</b>	<b>73</b>	<b>0%</b>	<b>98%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
Asistencia para fortalecer, a través de un enfoque de gestión social integral GSI, a la población artesana en condición de víctima o vulnerable, para el mejoramiento de la capacidad productiva, diseño, producción, comercialización y reinversión nacional	6.570	1,1%	73	0%	98%	0%	0%
<b>Centro de Memoria Histórica</b>	<b>126.002</b>	<b>0,6%</b>	<b>753</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Fortalecimiento de procesos de memoria histórica a nivel nacional	41.356	0,3%	130	0%	100%	100%	100%
Implementación de las acciones de memoria histórica a nivel nacional	84.646	0,7%	623	0%	100%	100%	100%
<b>Prosperidad Social</b>	<b>4.966.703</b>	<b>3,1%</b>	<b>155.604</b>	<b>13%</b>	<b>78%</b>	<b>21%</b>	<b>15%</b>
Implementación de unidades productivas de autoconsumo para población pobre y vulnerable nacional	550.445	0,7%	4.000	0%	0%	0%	0%
Implementación de intervención integral a población con enfoque diferencial étnico, a nivel nacional	778.633	1,9%	14.693	1%	64%	33%	33%
Implementación de la estrategia "hambre cero" para apoyar la accesibilidad a los alimentos de la población en situación de pobreza, extrema pobreza y vulnerabilidad - fip nacional	200.000	4,0%	8.000	1%	0%	0%	0%

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidades	Vigente Proyecto	% NARP Total Proyectos	Vigente NARP	% Proyectos Total NARP	% Compromisos NARP	% Obligaciones NARP	% Pagos NARP
Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de la infraestructura social y hábitat para la paz total a nivel nacional - FIP nacional	3.437.625	3,8%	128.911	10%	87%	21%	14%
<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</b>	<b>29.272.385</b>	<b>2,7%</b>	<b>789.210</b>	<b>64%</b>	<b>36%</b>	<b>36%</b>	<b>36%</b>
Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional	7.735.945	0,1%	7.014	1%	6%	6%	6%
Fortalecimiento de capacidades individuales, familiares e institucionales para prevenir y atender la materialización del riesgo, la amenaza y/o vulneración de los derechos de los niñas, niños adolescentes y jóvenes nacional	14.915.867	0,2%	27.409	2%	95%	95%	95%
Fortalecimiento de capacidades y disposición de condiciones y oportunidades que promuevan el desarrollo integral de las niñas, niños, adolescentes, familias y comunidades a nivel nacional	6.620.574	11,4%	754.787	61%	34%	34%	34%
<b>Ministerio Comercio</b>	<b>269.550</b>	<b>3,2%</b>	<b>8.500</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional	269.550	3,2%	8.500	1%	0%	0%	0%
<b>Ministerio Salud</b>	<b>4.542.484</b>	<b>0,1%</b>	<b>3.100</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>90%</b>	<b>0%</b>
Incorporación del enfoque diferencial para el goce efectivo del	4.542.484	0,1%	3.100	0%	100%	90%	0%

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entidades	Vigente Proyecto	% NARP Total Proyectos	Vigente NARP	% Proyectos Total NARP	% Compromisos NARP	% Obligaciones NARP	% Pagos NARP
derecho a la salud y la promoción social, que potencien la seguridad humana y oportunidades de bienestar para las poblaciones en condición de vulnerabilidad. nacional							
<b>Ministerio Educación</b>	<b>35.644.465</b>	<b>0,3%</b>	<b>119.434</b>	<b>10%</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>
Implementación de la política de gratuidad y estrategias para la financiación del acceso, la permanencia y la graduación de los estudiantes en la educación superior nacional	31.636.346	0,4%	111.794	9%	0%	0%	0%
Transformación de la educación inicial, preescolar, básica y media con enfoque integral para la reducción de desigualdades y construcción de la paz nacional	4.008.119	0,2%	7.640	1%	71%	67%	29%
<b>Servicio Nacional de Aprendizaje</b>	<b>22.372.738</b>	<b>0,4%</b>	<b>85.131</b>	<b>7%</b>	<b>98%</b>	<b>87%</b>	<b>87%</b>
Fortalecimiento del servicio de formación profesional del SENA nacional	22.372.738	0,4%	85.131	7%	98%	87%	87%
<b>Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias</b>	<b>331.062</b>	<b>0,1%</b>	<b>203</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
Desarrollo de asociatividad solidaria para la paz a nivel nacional	331.062	0,1%	203	0%	0%	0%	0%
<b>Total</b>	<b>105.547.072</b>	<b>1,2%</b>	<b>1.238.767</b>	<b>100%</b>	<b>45%</b>	<b>37%</b>	<b>32%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión del DNP

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Para el año 2024, en el análisis de los proyectos de inversión y los recursos ejecutados a través de las demás entidades del SNARIV, se destaca que:

**La Asistencia Material y la Atención Sectorial:** La mayor parte de los recursos se concentra en entidades cuyos proyectos corresponden a la atención de necesidades básicas y al cumplimiento de sus mandatos sectoriales, en lugar de una reparación integral ligada a las causas del conflicto.

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: Es el actor dominante, con una apropiación de \$754.787 millones para su proyecto de "Apoyo integral a los niños, niñas, adolescentes, familias y comunidades". La prioridad es la atención dentro de su misionalidad institucional, no la reparación del daño colectivo.
- Prosperidad Social: Sus proyectos se enfocan explícitamente en la asistencia material. La mayor apropiación, de \$128.911 millones, es para "infraestructura social y hábitat". Otros proyectos como la estrategia "Hambre Cero" y las "acciones productivas de autoconsumo" refuerzan esta orientación.
- Ministerio de Educación y SENA: Reciben presupuestos significativos (\$111.794 millones y \$85.131 millones respectivamente) para proyectos centrados en el acceso a la educación formal y la formación para el trabajo.

**Baja Dinámica de la Agenda de Tierras y Desarrollo Rural:** En marcado contraste, las entidades cuyo mandato es crucial para la transformación del campo y la superación de las causas del conflicto operan con recursos muy por debajo del promedio, lo que evidencia una debilidad en lo concerniente a atacar la principal dificultad que atraviesa una víctima del conflicto: el acceso a tierras.

- Agencia Nacional de Tierras: Es el caso más elocuente. El proyecto "Implementación del programa de formalización de tierras y fomento al desarrollo rural" cuenta con un presupuesto de apenas \$9.792 millones. Esta cifra, que representa menos del 1% del presupuesto analizado, es la

evidencia financiera de la baja dinámica orientada a la restitución y formalización de tierras como pilar de la reparación.

- Agencia de Desarrollo Rural: Su proyecto de "estructuración y cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo" dispone de una apropiación de \$66.445 millones. Aunque es una suma mayor que la de la ANT, sigue siendo baja en comparación con los cientos de miles de millones destinados a la asistencia. Esto confirma que los proyectos productivos a escala, claves para la reconstrucción de los proyectos de vida colectivos, no son aún una prioridad en la asignación de recursos.

### 1.5 Conclusiones y Riesgos

- Los recursos estimados por el Gobierno para la atención de la población víctima étnica resultan insuficientes para las necesidades reales de atención de esta población. Según estimación indicativa realizada por la CGR, mediante el cual se recostearon cinco medidas y se costearon medidas claves tales como las de indemnización colectiva, indemnización administrativa, y reparación colectiva, se requieren \$101,1 billones de pesos de 2025 para atender a la población víctima étnica durante el periodo 2025-2031, frente a \$ 31.3 billones estimado por el DNP.
- El seguimiento financiero a la implementación del Decreto Ley 4635 si bien muestra algunos avances en la asignación y ejecución de recursos para la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, víctima en el marco del conflicto armado interno y otras formas de violencia sistemática, refleja la necesidad de fortalecer la gestión para garantizar una reparación integral efectiva, que supere la atención de medidas básicas y se oriente hacia la atención de medidas sostenibles como las de restitución de tierras y proyectos productivos.
- A pesar de que el presupuesto para víctimas Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, aumentó significativamente de \$614.508 millones en 2023 a \$1,89 billones en 2024, el registro de la ejecución vista desde compromisos disminuyó de 92% a 52% y el de obligaciones de 57% a 46%, reflejando

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

dificultades tanto en la gestión y materialización presupuestal como en la identificación de recursos.

- A más de 13 años de inicio de la implementación de la ley de víctimas y de sus decretos leyes étnicos, el análisis histórico y el desglose por medidas confirman que la inversión se concentra aún en fases iniciales de la implementación concentrando los mayores presupuestos en medidas del componente de Asistencia y en medidas de reparación individual (como la indemnización), aún sin avances significativos en medidas transformadoras de carácter colectivo y territorial.
- La UARIV, entre 2019 a 2025 concentró el 39% del presupuesto asignado para víctimas del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, y el 51% de los recursos obligados, siendo el principal actor de la política víctima étnica. No obstante, en este momento del ciclo de la política se esperarían mayores dinámicas de entidades a cargo de medidas reparadoras y sostenibles, como la ADR, ANT, Unidad de Restitución de Tierras, entre otras, lo cual incrementa el riesgo de perpetuar la vulnerabilidad y dependencia de esta población.
- Se observa baja ejecución presupuestal solo un 46% de los recursos asignados se obligó, entidades tales como Artesanías, Min comercio, Registraduría, Fonvivienda y Organizaciones Solidarias no registraron sus obligaciones.
- La falta de recursos o la ineficiente ejecución presupuestal conlleva al incumplimiento de las medidas de asistencia, atención y reparación integral, lo que profundiza la situación de vulnerabilidad del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero,.
- La dispersión y fragmentación de recursos en las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) dificulta una visión consolidada y una coordinación efectiva para la ejecución de las políticas.
- El riesgo de que la planeación presupuestal no se traduzca en una ejecución efectiva es alto, lo que lleva a que las metas y objetivos del Decreto Ley 4635 no se cumplan en los plazos previstos.

- La CSMLV constata inconsistencias en los reportes la plataforma PIIP del DNP, permitiendo el diligenciamiento de valores que no cumplen con la cadena presupuestal.
- El Decreto 0069 del 24 de enero de 2025, al aplazar \$12 billones del Presupuesto General de la Nación, no repercutió directamente en el marco normativo de los decretos ley de víctimas étnicas. Sin embargo, sí puede tener una consecuencia indirecta y operativa en la implementación de las políticas y programas establecidos en los mismos ya que, si este valor incluye partidas presupuestales destinadas a la Unidad para las Víctimas, el Fondo de Reparación de Víctimas, o cualquier otra entidad encargada de ejecutar programas para población víctima del pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal, podría significar retrasos en la ejecución de programas debido a la falta de liquidez o la necesidad de reasignar recursos, reducción en la cobertura o calidad de los servicios ante la escasez de recursos y afectación a la sostenibilidad de la política poniendo en riesgo la continuidad de los esfuerzos de reparación y atención a largo plazo.

### 1.6 Recomendaciones

#### Al Departamento Nacional de Planeación

- Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación en coordinación con las entidades del SNARIV realizar cálculos de las necesidades financieras de las medidas étnicas con base a los universos de atención y costos unitarios, desagregando medidas tales como la indemnización individual, indemnización colectiva, reparación colectiva, entre otras medidas, y así mismo detallando las necesidades para cada uno de los pueblos étnicos.
- Los informes señalan la dificultad para identificar con precisión cuánto del presupuesto total para víctimas se destina específicamente al pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal, lo que impide un análisis detallado de la inversión y su impacto diferencial. Se insta al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a las entidades del SNARIV a mejorar la desagregación de la información.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Canalizar de manera más objetiva los proyectos específicamente para comunidades étnicas dado que, gran parte de los recursos son destinados en proyectos de inversión rígidos, lo cual genera dificultad para adaptarse a las necesidades dinámicas y urgentes de la población.
- Incluir indicadores de impacto diferenciados en los sistemas de monitoreo presupuestal del SNARIV.
- Incentivar la capacitación para creación de veedurías ciudadanas para el seguimiento y control social del pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal promoviendo una mayor transparencia, rendición de cuentas y participación de las comunidades en la planeación, ejecución y seguimiento de los recursos.
- Incorporar controles en la plataforma PIIP, para el correcto diligenciamiento de los recursos orientados a las políticas víctimas étnicas.
- Insistir a las entidades sobre el diligenciamiento en la plataforma PIIP del capítulo “cruce de políticas” transversales especialmente las correspondientes a víctimas - étnicas del pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal.

### A las entidades del SNARIV

- Asumir con diligencia sus compromisos asumiendo el marco normativo a su cargo, agilizando la asignación y ejecución de los recursos con criterios técnicos de atención y enfoque de resultados de manera que impulse la implementación sostenida y sostenible de las medidas a favor de la población del pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal y de la superación de sus derechos vulnerados.
- Diligenciar en la plataforma PIIP del capítulo “*Cruce de políticas*” transversales especialmente las correspondientes a víctimas - DEL PUEBLO NEGRO, AFROCOLOMBIANO, PALENQUERO Y RAIZAL lo que permitirá realizar un seguimiento adecuado de los recursos del PGN destinados a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011. Esta herramienta es la condición necesaria para la transparencia, el seguimiento riguroso y para

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

superar el riesgoso modelo de dependencia de la UARIV, al permitir una evaluación clara del desempeño de todas las entidades del sistema.

## 2. Adecuación Institucional

El artículo 13<sup>8</sup> de la Constitución Política de Colombia establece que, *"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"*.

La Resolución 1383 de 2019<sup>9</sup> adopta el modelo de gestión para la asistencia, atención y reparación de las víctimas colectivas pertenecientes a los grupos étnicos.

El Decreto Ley 4635 de 2011 establece, en su artículo 144, la necesidad de adecuar institucionalmente a las entidades responsables de la atención y reparación integral de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, y consagra que: "Durante el primer año de vigencia del presente Decreto, el Gobierno Nacional deberá hacer los ajustes institucionales que se requieran en las entidades y organismos que actualmente cumplen funciones relacionadas con los temas objeto del presente Decreto, con el fin de evitar duplicidad de funciones y garantizar la continuidad en el servicio, sin que en ningún momento se afecten los derechos de las víctimas de que trata el presente Decreto".

De igual manera, la Honorable Corte Constitucional a través de sus sentencias y autos interlocutorios, especialmente el Auto 005 de 2009<sup>10</sup> el cual fue

---

<sup>8</sup> Artículo 13 CN. "Establece el principio de igualdad y no discriminación de las personas ante la ley y el Estado".

<sup>9</sup> Resolución 1383 de 11 de abril de 2019. "Por la cual se adopta modelo de gestión para la asistencia, atención y reparación de las víctimas colectivas pertenecientes a grupos étnicos".

<sup>10</sup> Auto 005 de 2009 "Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004".

expedido en el marco del seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004<sup>11</sup>, se pronunció emitiendo unas órdenes directas al estado colombiano con el fin de que atendiera de manera sistemática la situación de las víctimas en el marco del estado de cosas inconstitucionales – “ECI”.

El seguimiento a la adecuación institucional, en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 144 del Decreto Ley 4635 de 2011, tal y como lo ha insistido la Comisión de Seguimiento a los Decretos -Ley Étnicos y, particularmente, el Decreto Ley objeto del presente informe, debe ser material, no formal, de cara a la concreción de la finalidad de esta normativa especial para la atención diferenciada de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

A partir de las recomendaciones consignadas en el informe No.12 de la Comisión de Seguimiento, a la UARIV y demás entidades responsables y competentes para atender con enfoque diferencial étnico a las víctimas del Pueblo Negro y garantizar sus derechos fundamentales individuales y colectivos, previo requerimiento sobre el acogimiento de las recomendaciones y los avances hacia su cumplimiento, allegan información, cuya revisión permite establecer los pocos avances que evidencien garantías reales y materialización de los derechos fundamentales.

### 2.1 Avances

La Unidad Administrativa Especial para la Atención de las Víctimas (UARIV) da cuenta de la provisión de cargos, en virtud del concurso de méritos ofertado mediante Acuerdo N.56 del 10 de marzo de 2022, *“Por el cual se convoca y se establecen las reglas del Proceso de Selección, en las modalidades de Ascenso y*

---

<sup>11</sup> “Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaña, Agripina María Núñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros”.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

*Abierto, para proveer empleos en vacancia definitiva pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS - Proceso de Selección Entidades del Orden Nacional No. 2244 de 2022”, posesionados en la Coordinación del Grupo de Reparación y atención a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, 4 Profesionales, así: 1 Especializado Grado 24, 1 Especializado Grado 21 y 2 Profesionales Universitarios Grado 11, indicando el lleno de requisitos, conocimientos y perfil para el desempeño de dichos cargos y funciones<sup>12</sup>.*

La entidad destaca capacitaciones permanentes a servidores, funcionarios y contratistas del nivel profesional, técnico y operativo, encargados de cumplir y materializar la garantía de los derechos fundamentales individuales y colectivos de los miembros del Pueblo Negro y sus víctimas, en cada uno de los procesos que se desarrollan en los grupos adscritos a la Dirección de Asuntos Étnicos, como se relaciona:

**TABLA 9 CAPACITACIONES PERMANENTES A SERVIDORES, FUNCIONARIOS Y CONTRATISTAS DEL NIVEL PROFESIONAL, TÉCNICO Y OPERATIVO**

Vigencia	Periodo	Capacitaciones
2024	Agosto a diciembre	5 capacitaciones: UARIV, Ruta de retornos y reubicaciones, OAP, Enfoques Diferenciales y de Género, Mujeres Étnicas.
2025	A mayo 2025	12 formaciones en temas: Misionalidad DAE, Subsistencia mínima étnica, Ruta étnica de retornos y reubicaciones, Ruta étnica de confinamiento y emergencias especiales, Seguimiento a la ruta de reparación colectiva - concertación y seguimiento medida de indemnización, Comunidades étnicas técnicamente asistidas, Entidades técnicamente asistidas, Auto 310, Planes Específicos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Caracterización de comunidades en desplazamiento forzado en contexto urbano: Auto 266 del 20 orden 7; Enfoque diferencial, mujer, familia, género y generación, y Avances en la reglamentación de los Decretos Ley Étnicos.

<sup>12</sup> Ver “Tabla 1 Personal de Planta DAE.” Oficio2025-0790625-1de 30-05-2025.-Pág.19-23, de la UARIV.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

No obstante la información precedente, se insiste por la Comisión en la insuficiente capacidad de respuesta por el Estado Colombiano, para la atención diferenciada de las víctimas de los pueblos étnicos y particularmente, las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, muestra fehaciente se aprecian en las situaciones presentadas que causaron dificultades en el normal desarrollo del quehacer de la Comisión, precisamente, por situaciones administrativas relativas al talento humano, procesos de contratación de operadores logísticos, para la atención de las víctimas étnicas y sobre todo, las garantías requeridas por los Comisionados Delegados por éstas, para su representación en esta instancia legal, que se tradujo en retrasos en la ejecución del POA 2025, especialmente, las visitas territoriales y jornadas que requieren la presencia de los Comisionados y por tanto, el desplazamiento desde sus territorios que implica recursos presupuestales, logísticos y humanos por parte de la UARIV, en punto a una oportuna, eficiente y eficaz prestación de servicios, que se traduce en el ejercicio real de derechos fundamentales y avanzar hacia su optimización.

Desde la adecuación institucional, es necesaria la coordinación, articulación y colaboración armónica entre la UARIV y el Ministerio del Interior para el fortalecimiento de los canales de comunicación, buscando la participación y consulta permanente en espacios de interlocución con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras para la formulación, implementación y desarrollo de las políticas públicas que las afectan, conforme a la recomendación de la Comisión.

Asimismo, entre éstas y las entidades que integran el SNARIV nacional y territorial destaca la UARIV avances en aspectos, tales como: *i) gestiones para fortalecer los espacios de consulta previa entre las entidades del SNARIV y los Consejo Comunitarios, para concertación de sus necesidades en torno a los Planes Específicos a formular y a protocolizar, ii) en el año 2024, en el marco de la consulta previa de los planes específicos se realizaron jornadas previas de socialización y diálogo con Delegados de los consejos comunitarios para la formulación de los 10 Planes específicos con los consejos comunitarios de Bagadó, Certergui, Lloro,*

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

*Atrato, Vuelta Mansa, Tablón Salado, Imbilpi del Carmen, Domingodó y Bocas de Chicao.*

**Articulación y caracterización.** Da cuenta, igualmente, la UARIV de la articulación y coordinación con el Ministerio del Interior en el marco del cumplimiento a la orden tercera del auto 005, para la formulación e implementación de los Planes específicos de protección y atención a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; que ha permitido avances en las caracterizaciones sociodemográficas de los diferentes Consejos Comunitarios, como punto de partida para el inicio para dicha formulación. Sin embargo, sobre el particular, resulta imperioso visibilizar algunas dificultades presentes en el marco de los procesos de formulación, concertación, adopción e implementación de los planes específicos, y, en vez de los Planes Integrales de reparación colectiva (PIRC), en los que, para asegurar la presencia de los funcionarios con capacidad de decisión de las entidades del SNARIV, se realizan fuera del territorio, las autoridades étnicas son trasladadas hasta la ciudad capital (Nacional- Bogotá D.C.) o en los entes territoriales: municipios o departamentos, menguando la participación efectiva de la comunidad víctima interesada. Asimismo, espacios de concertación virtual, donde la conectividad para las comunidades es nula o deficiente, todo ello, debilita los procesos y vulnera los derechos de las víctimas.

**Articulación para la caracterización y garantías de connacionales en el Exterior.** Esta recomendación de la Comisión cobra mayor fuerza frente a la situación de migrantes en EE. UU, y, en tal sentido, se enfatizará en el seguimiento a la garantía de derechos a las víctimas en el Exterior. Señala la UARIV en su informe acerca de la articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con los 122 Consulados de Colombia que promueve la caracterización de los connacionales víctimas del conflicto armado, disponiendo de aplicativos *en el “módulo de Vivanto” de la Unidad para las Víctimas*, al que los consulados de Colombia en el mundo tienen acceso, y han sido formados para aplicar la encuesta de caracterización, como una herramienta para brindar garantías para el ejercicio de sus derechos fundamentales. Respecto de esta medida y aplicativos es importante identificar o

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

establecer mecanismos para su socialización que facilite el acceso a las víctimas connacionales en el exterior, de cara a su accesibilidad, eficacia y utilidad práctica.

**Adecuación Institucional DANE.** *Visibilización del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero en estadísticas del Censo.* Las órdenes emitidas por la Corte Constitucional mediante fallo de tutela T-276 de 2022 y las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento a los Decretos Ley Étnicos, se encuentran acogidas y en cumplimiento.

Se muestran algunos avances, de acuerdo con la información suministrada por el DANE<sup>13</sup>, al indicar que:

*“las recomendaciones realizadas por la Procuraduría en el marco del decreto [sic] 4635 de 2011 - "Capítulo 2. Adecuación institucional”, son importantes para fortalecer el trabajo interno y avanzar la (sic)viabilidad estadística de las Comunidades Negras, Afrocolombiana, Raizal y Palenqueras, las cuales se vienen atendiendo a partir también del desarrollo del nuevo momento procesal en donde las ordenes se viene cumpliendo de manera gradual y concatenadas (...).”*

Se advierte que, en la dinámica procesal del fallo de tutela y el seguimiento a su cumplimiento, la Corte Constitucional emite Auto de 26 de noviembre de 2024 en el cual ordena, entre otros, la reapertura y continuación del trámite de verificación *de cumplimiento de las órdenes contenidas en la Sentencia T-276 de 2022 de la Corte Constitucional, disponiendo que: “(...) Para el efecto, se deberá verificar el cumplimiento íntegro de la orden 2, para luego continuar con la verificación de los demás aspectos(...).” y rendir informe detallado mensual y dentro del término establecido, de todas las mesas de trabajo, reuniones y demás actuaciones realizadas, a efectos de corroborar la evolución del cumplimiento de la orden segunda de la sentencia T-276 de 2022”.*

---

<sup>13</sup> Departamento Administrativo Nacional De Estadísticas. Oficio 202530003093 de 20-05-2025.

En este sentido, se requiere que por parte la Comisión se continúe el seguimiento al cumplimiento del fallo y en los términos establecidos por la Corte Constitucional de cara a la eficacia en la garantía de los derechos amparados a través de dicho fallo al Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, invisibilizado en las estadísticas del Censo DANE 2018.

### 2.2 Recomendaciones y Retos:

**Exhortar a la UARIV** como coordinadora del Sistema para la atención a las víctimas y al Ministerio del Interior para que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 144 del Decreto Ley 4635 de 2011, se desplieguen las gestiones requeridas y adopten las medidas necesarias para avanzar gradual pero certeramente hacia la materialización de la adecuación institucional, que correlativamente conlleve a las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero al ejercicio de sus derechos fundamentales, conforme a la protección especial y con enfoque étnico diferencial.

En orden a lo anterior, entendiendo la austeridad del gasto y las limitaciones presupuestales, se impone en aras de proteger la dignidad humana de las víctimas étnicas y no revictimizarlas, crear estrategias, adoptar medidas, realizar ajustes y/o modificaciones estructurales y organizativas del talento humano fortalecido integralmente, idóneo y capacitado con manuales de funciones y requisitos que determinen los perfiles de los niveles directivo, profesional, técnico y operativo, correcta y adecuadamente articulados y coordinados para brindar un servicio público que materialice la garantía efectiva, la defensa y restitución de derechos fundamentales individuales y colectivos del Pueblo Negro y sus víctimas, con enfoque diferencial y con observancia de la protección especial y reforzada constitucional, consagrada en los artículos 7, 8 y 55 transitorio de la Constitución Política de Colombia, desarrollados por la Ley 70 de 1993 y sus Decretos Reglamentarios, Ley 21 de 1991 que adopta el Convenio 189 de la OIT, y el Bloque de Constitucionalidad de conformidad con el artículo 92 superior.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Consecuencialmente, se requiere de la UARIV promover y gestionar la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 154 del Decreto Ley 4635 de 2011 para asegurar la continuidad y oportunidad, así como la disponibilidad de recursos, de manera que permitan materializar y concretar las medidas contempladas en el Decreto Ley objeto de seguimiento, y superar la insuficiente capacidad de respuesta del Estado Colombiano para la atención diferenciada de las víctimas de los pueblos étnicos, y, particularmente las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, que se traducen en la eficacia de la garantía de derechos de las víctimas del Pueblo Negro.

Se insiste a la UARIV y a las entidades del SNARIV en la necesidad de promover y fortalecer el relacionamiento Nación - Territorio, que permita la concertación, adopción, ejecución, seguimiento, evaluación y control de políticas públicas acordes e impregnadas del sentir de las víctimas del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, que respondan a sus necesidades, prioridades e identidad cultural.

Al DANE se le insta a dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional mediante el fallo de tutela T-276 de 2022 y en los términos consagrados en el Auto de 26 de noviembre de 2024, emitido en el marco del seguimiento al cumplimiento de la decisión en cita, de cara a la adecuación y fortalecimiento de su capacidad institucional, para el desarrollo de sus funciones con observancia del enfoque étnico diferencial, en punto de las garantías y respeto de los derechos del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, para su visibilización mediante el acopio, registro y disposición de información que refleje su realidad socio-cultural y económica para la inclusión correspondiente en las políticas públicas del Estado en sus distintos niveles.

Todo lo anterior con la participación de los pueblos interesados y de acuerdo con las “lecciones aprendidas” tras la revisión, evaluación y reflexiones acerca del ejercicio censal de la vigencia 2018, “la efectividad del ejercicio censal no depende únicamente del diseño del cuestionario sino de una articulación adecuada con la población recipiente y de las correspondientes labores de sensibilización y

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

comunicación que permite a las comunidades ejercer el liderazgo que les corresponde en la movilización de la identidad étnico-racial afrocolombiana” (Corte Constitucional de Expediente T-8.374.654. MP. Diana Fajardo Rivera. Sala Primera de Revisión).

A la UARIV establecer mecanismos para la socialización de los aplicativos, “Modulo de Vivantos” de la UARIV, que se difunda y facilite el acceso a las víctimas connacionales en el exterior, de cara a su eficacia y utilidad práctica para la garantía de sus derechos.

A la UARIV y al Ministerio del Interior se reitera la importancia de articular las acciones y gestiones encaminadas a garantizar la participación de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero en seguimiento al cumplimiento de los Autos 005 de 2009, 266 de 2017, entre otros, emitidos por la Corte Constitucional en marco al seguimiento a las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004.

Al Ministerio del Interior y el SNARIV se le requiere con el fin de tomar las medidas necesarias, frente al cumplimiento de las ordenes Tercera, Cuarta y Quinta del Auto 005 de 2009, relativas a la caracterización de los territorios étnicos, formulación e implementación de planes específicos y activación de la ruta de protección de los territorios ancestrales de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

A la UARIV y al Ministerio del Interior se les recomienda fortalecer los canales de comunicación, articulación, participación y consulta permanentes con los espacios de participación de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras para la formulación, implementación y desarrollo de las políticas públicas que las afectan.

### 3. Coordinación Nación Territorio Étnico

A más de una década de la expedición de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, persiste la deuda histórica del Estado colombiano con los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom en materia de atención, asistencia y reparación integral. La superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), declarado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025 de 2004<sup>14</sup>, exige hoy más que nunca una coordinación eficaz entre la Nación y los Entes Territoriales (EETT), que no solo aplique los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad<sup>15</sup>, sino que los materialice con enfoque diferencial, territorial y étnico<sup>16</sup>.

Este capítulo sostiene que la coordinación Nación-Territorio en clave étnica ha sido insuficiente, fragmentada y altamente dependiente de la voluntad institucional, lo que ha limitado la garantía de derechos y la implementación efectiva de la Política Pública de Víctimas (PPV) en territorios con alta concentración de población étnica. A pesar de avances normativos, herramientas técnicas y esfuerzos de articulación, los retos en la operativización de la política siguen siendo estructurales: débil planeación, baja capacidad institucional, falta de desagregación de datos y ausencia de una estrategia integral con enfoque étnico<sup>17</sup>.

En este contexto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes (CSMDL) ha desarrollado por primera vez un análisis transversal e interseccional de la implementación de los Decretos Leyes Étnicos, con el fin de visibilizar tanto los avances como las falencias en la articulación institucional. A

<sup>14</sup> Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Declaró el Estado de Cosas Inconstitucional por el tratamiento institucional a la población desplazada por el conflicto armado.

<sup>15</sup> Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1448 de 2011*, artículo 8. Define los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad para la atención integral a las víctimas del conflicto armado.

<sup>16</sup> Congreso de Colombia. (2011). *Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011*. Establecen medidas específicas para pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom, reconociendo su autonomía, sistemas jurídicos propios y derechos diferenciales.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. (2017). *Auto 266 de 2017 y Auto 005 de 2009*. Señalan la necesidad de superar el subregistro étnico, garantizar el enfoque diferencial y ajustar la política pública a las características culturales y territoriales de las comunidades étnicas.

través de la revisión de indicadores oficiales, entrevistas a actores clave del nivel nacional y territorial, y el estudio de plataformas de seguimiento como RUSICST, SIGO-PAT y MITI, este capítulo construye una narrativa crítica basada en evidencia.

La estructura del capítulo se organiza en dos grandes niveles de análisis: nacional y territorial. En cada uno se presentan hallazgos cuantitativos y cualitativos sobre la implementación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; se examinan herramientas de gestión y planificación; se valoran las estrategias de corresponsabilidad; y se incorporan las voces institucionales y comunitarias que dan cuenta de las tensiones, avances y desafíos en territorio. El capítulo culmina con un conjunto de conclusiones y recomendaciones que buscan contribuir a cerrar brechas, fortalecer capacidades locales y avanzar hacia una implementación más justa, equitativa y culturalmente pertinente de la política pública con enfoque étnico.

### 3.1 Resultados Nivel Nacional.

#### 3.1.1 Análisis Cuantitativo.

El análisis cuantitativo presentado en este apartado tiene como finalidad ofrecer una visión detallada sobre el estado y la calidad de la coordinación entre el nivel nacional y los Entes Territoriales con especial atención en los avances alcanzados y los desafíos persistentes para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom. La información cuantitativa constituye una herramienta fundamental para evaluar la eficacia de las acciones emprendidas, identificar brechas en la atención y orientar los procesos de planeación y toma de decisiones que permitan consolidar un enfoque diferencial y territorial.

No obstante, se han identificado limitaciones significativas en la calidad y actualidad de los datos reportados, lo que restringe la posibilidad de contar con un diagnóstico preciso sobre la implementación de las medidas étnicas y su impacto real en los territorios. En varios casos, la información disponible corresponde

únicamente a la vigencia 2023, e incluso, en algunos indicadores específicos sobre población étnica, se dispone solo de datos hasta 2022. Esta situación refleja debilidades en los reportes, en los sistemas de información y, en los mecanismos de seguimiento interinstitucional, aspectos que resultan cruciales para garantizar una respuesta articulada y efectiva.

A continuación, se exponen aportes de los indicadores formulados por el Gobierno Nacional, que resultan esenciales para comprender tanto los logros como las limitaciones de la coordinación Nación-Territorio en materia de atención a las víctimas étnicas.

### Indicador Subsidiariedad<sup>18</sup>:

Durante 2021 y 2022, la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de la UARIV hacia las Entidades Territoriales evidenció variaciones significativas. En 2021, la cobertura efectiva alcanzó el 80%, con 887 municipios donde se formalizó el apoyo para la entrega de alojamiento temporal, elementos de aseo, utensilios de cocina y alimentación, destacándose departamentos como Amazonas, Atlántico, Caldas, Chocó, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y Vichada con el 100% de formalización. Sin embargo, territorios como Guainía, San Andrés, Santander y Vaupés permanecieron por debajo del 50%, reflejando desigualdades vinculadas a las dinámicas del conflicto y a la capacidad institucional y presupuestal local.

Para 2022, la cobertura descendió al 67%, en un contexto en el cual el apoyo subsidiario opera bajo demanda, lo que limitó su alcance a 197 municipios en 26 departamentos, concentrados principalmente en Antioquia, Nariño y Putumayo. Esta disminución se atribuyó a variaciones en la demanda territorial y a las

---

<sup>18</sup> El indicador evalúa el comportamiento del principio de subsidiariedad en el contexto de la atención humanitaria y las emergencias, focalizándose en aquellos municipios que presentan menores capacidades institucionales, técnicas y/o financieras, conforme a lo establecido en la Ley 1448 de 2011. Su alcance comprende un universo de 1.103 municipios, excluyendo Bogotá D.C., que durante el año 2023 solicitaron apoyo subsidiario para garantizar la provisión de alimentación y alojamiento en la fase de inmediatez. La metodología para su cálculo se estructura en dos componentes: i) el porcentaje de municipios que formalizaron el apoyo subsidiario en relación con aquellos a quienes se les ofreció, y ii) el porcentaje de municipios que, habiendo formalizado dicha solicitud, efectivamente lo requirieron y ejecutaron. Este indicador resulta esencial para medir la eficacia de la coordinación interinstitucional y para identificar las brechas en la respuesta institucional ante situaciones de emergencia.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

capacidades institucionales para gestionar emergencias, situando la cobertura promedio de los últimos tres años en el 74% y la relación solicitud-ejecución en el 25%.

Por su parte, en 2023 se consolidó una tendencia decreciente en la cobertura efectiva, que descendió al 57 %, reflejando nuevos desafíos para la coordinación Nación-Territorio como se evidencia en la tabla 10. Aunque el apoyo subsidiario se ofertó a todos los municipios, sólo 201 municipios en 23 departamentos formalizaron, solicitaron y ejecutaron el apoyo, manteniendo Putumayo un desempeño destacado con 12 de sus 13 municipios vinculados. Asimismo, el indicador de solicitud y ejecución mostró un aumento sostenido, alcanzando un 32 %, posiblemente relacionado con una mayor apropiación técnica por parte de los territorios.

No obstante, factores como la rotación frecuente de enlaces de víctimas en los municipios impactaron negativamente los procesos de formalización, lo que evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades locales y consolidar una cobertura más amplia y sostenida del principio de subsidiariedad. Los resultados de la vigencia 2024 del cálculo del indicador estarán disponibles durante el segundo semestre de 2025.

**TABLA 10 RESULTADO INDICADOR DE SUBSIDIARIEDAD 2021- 2023.**

INDICADORES	RESULTADOS 2021	RESULTADOS 2022	RESULTADO 2023
1. Asignación del apoyo subsidiario y formalización	80%	67%	57%
Municipios a los que se les ofertó el apoyo subsidiario	1103	1103	1103
Municipios que formalizaron apoyo subsidiario	887	738	625
2. Requerimiento, ejecución y formalización del apoyo subsidiario	22%	27%	32%
Municipios que formalizaron apoyo subsidiario	887	738	625
Municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo subsidiario	196	197	201

Elaboración propia. Fuente: UARIV, julio 2025.

En la actualidad, el indicador de subsidiariedad no cuenta con desagregación para población étnica, lo que limita el análisis diferencial y dificulta identificar brechas en la atención a pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom. Esta carencia impide dimensionar con precisión el impacto de las acciones y restringe la formulación de estrategias ajustadas a sus necesidades. Contar con datos desagregados es clave para un enfoque diferencial efectivo y para garantizar los derechos de las víctimas étnicas, conforme a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011.

### Indicador de Concurrencia

Para la vigencia 2021, la aplicación del principio de concurrencia<sup>19</sup>, permite identificar 113 municipios con acciones en infraestructura social y comunitaria, de los cuales 79 ejecutaron efectivamente los proyectos, alcanzando una ejecución del 70 % sobre el universo priorizado, lo que refleja esfuerzos significativos en materia de reparación integral y articulación institucional, aunque persisten brechas territoriales que limitan la cobertura plena.

Por su parte, en 2022, se registraron 217 proyectos de cofinanciación en ejecución o ya ejecutados en 126 entidades territoriales de 24 departamentos, destacándose Antioquia, Nariño, Chocó y Putumayo por concentrar la mayor cantidad de iniciativas, lo que demuestra la focalización en territorios con alta afectación por el conflicto.

En esta vigencia, el grado de concurrencia alcanzó un 74 %, mientras que la contrapartida de las entidades territoriales representó un 26 %, evidenciando corresponsabilidad institucional. Además, sobresalieron sectores como infraestructura social y comunitaria, insumos agropecuarios y dotación de mobiliario, sumando inversiones superiores a los doce mil millones de pesos.

En la vigencia 2023, se evidenció un aumento en el grado de concurrencia, alcanzando el 87 %, lo que significó un incremento de 13 puntos porcentuales frente al 2022, mientras que la contrapartida de las entidades territoriales se situó en el 13%. En total, se identificaron nuevamente 217 proyectos de cofinanciación,

---

<sup>19</sup> Artículo 2.2.1.12 del Decreto 1084 de 2015

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

distribuidos en 108 entidades territoriales de 24 departamentos. Sobresalieron Antioquia, Bolívar, Chocó y Nariño, seguidos por Putumayo, Norte de Santander, Huila y Santander, territorios en los cuales se concentraron proyectos relacionados con retornos, reubicaciones y fortalecimiento institucional local. Aunque se mantuvo el mismo número de departamentos involucrados, se observó un cambio territorial, destacándose la ausencia de proyectos en Sucre y la inclusión de Risaralda, ligado principalmente a procesos de retorno.

*A continuación, se presentan algunos ejemplos de municipios que registraron los* mayores aportes en contrapartida durante las vigencias 2021 a 2023, mostrando la participación territorial y los sectores económicos priorizados:

**TABLA 11 MUNICIPIOS CON MAYORES APORTES EN CONTRAPARTIDA PARA PROYECTOS DE CONCURRENCIA (2021-2023)**

<i>Vigencia</i>	<i>Municipio</i>	<i>Departamento</i>	<i>Contrapartida (%)</i>	<i>UARIV (%)</i>
2021	Bojayá	Chocó	77 %	23 %
2021	Villagarzón	Putumayo	57 %	43 %
2022	Granada	Antioquia	53 %	47 %
2022	Ovejas	Sucre	51 %	49 %
2023	Puerto Asís	Putumayo	65 %	35 %
2023	Riosucio	Chocó	60 %	40 %

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025. UARIV.

En términos sectoriales, la mayor inversión de la UARIV <sup>20</sup> se destinó a dotación de mobiliario (\$6.503.890.089), insumos agropecuarios (\$3.313.131.402) e infraestructura social y comunitaria (\$2.213.992.336), seguido de dotación escolar y tecnológica, alcanzando un total de \$12.542.215.412. Los resultados de la vigencia 2024 del cálculo del indicador estarán disponibles durante el segundo semestre de 2025.

<sup>20</sup> Respuesta UARIV, Pregunta 6; junio 2025.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Finalmente, se insiste en la necesidad de contar con datos desagregados étnicos en este indicador, con el fin de medir el impacto de los proyectos en las comunidades étnicas y garantizar acciones ajustadas a sus necesidades específicas.

### **Indicador: “Coordinación Nación Territorio - ICNT”<sup>21</sup>**

Durante las vigencias 2021 y 2022, el Indicador CNT mostró avances en la articulación interinstitucional para implementar la PPV. En 2021, el 60% de las entidades territoriales alcanzó niveles de coordinación superiores al 75%, aunque persistieron brechas territoriales. En 2022, el promedio de articulación se situó en el 63%, destacando logros en la anualización de planes de acción y en acuerdos de intercambio con la Red Nacional de Información. No obstante, se identificaron debilidades en la regionalización de proyectos y en la formalización de alianzas intergubernamentales, ambas con apenas un 1% de cumplimiento. Además, la falta de calidad de la documentación proveniente de los Comités Territoriales de Justicia Transicional afectó la certificación territorial, evidenciando la necesidad de fortalecer tanto la frecuencia como la calidad de los reportes.

En la vigencia 2023, el ICNT registró una disminución, alcanzando un promedio del 57%, lo que representa seis puntos porcentuales menos que el año anterior. Esta caída se explica por la reducción en el intercambio de información con la Red Nacional de Información, menor asistencia técnica de las gobernaciones y baja participación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional. No obstante, el componente de aplicación de principios logró el máximo puntaje, debido a la naturaleza por demanda de los indicadores de subsidiariedad y concurrencia. Persistieron retos en la certificación de la Regionalización Indicativa de Proyectos y en los acuerdos intergubernamentales, ambos con apenas un 1% de cumplimiento.

---

<sup>21</sup> E La medición se desagrega así: (i) Aplicación de principios (20%): subsidiariedad (10%) y concurrencia (10%); (ii) Planeación (20%): Anualización del PAT en la vigencia (15%) y Certificación a la Regionalización Indicativa de Proyectos de Inversión (5%); (iii) Fortalecimiento y acompañamiento institucional (20%): EETT que recibieron asistencia técnica por parte de las entidades nacionales (7.5%), EETT que recibieron asistencia técnica por parte de la Gobernación (7.5%) y EETT con acuerdo de colaboración o alianzas estratégicas con otro nivel de gobierno (5%); (iv) Instancias de articulación (20%): EETT (municipios) que asisten a los CTJT Ampliados (5%). Sesión de CTJT de seguimiento (7.5%), Sesión de CTJT ordinarias (7.5%); y (v) Sistemas de información (20%): EETT con acuerdo de intercambio operando con la RNI (10%) y Formulación y aprobación de los planes de mejoramiento del Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI) (10%).

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

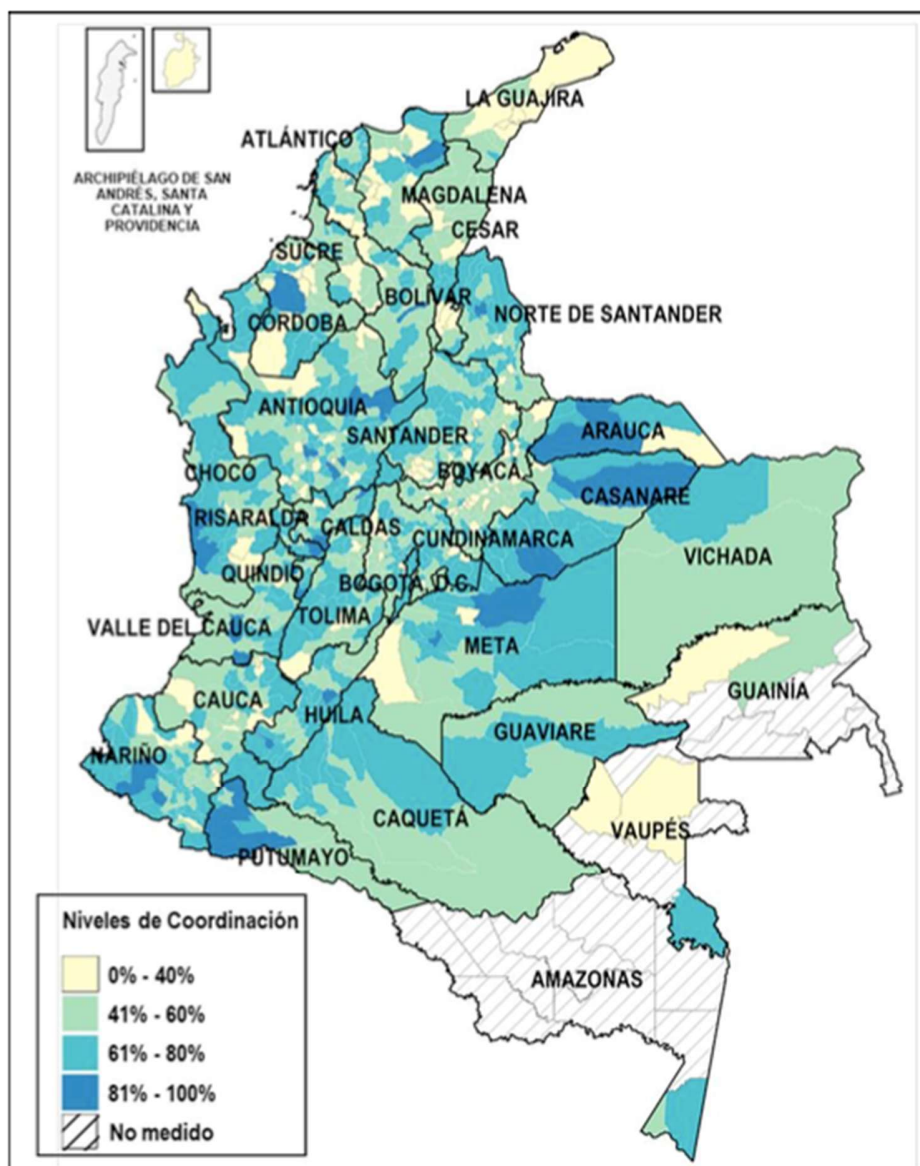
En términos geográficos, para la vigencia 2023, se evidenció que alcaldías como Villagarzón, Valle del Guamuez y Orito (Putumayo), Dagua (Valle del Cauca) y Tame (Arauca) contaron con niveles de coordinación por encima del 90%. En contraste, municipios como Padilla (Cauca), Santa Sofía, La Uvita, La Victoria, San Mateo, Viracachá (Boyacá), Providencia (Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), Córdoba (Bolívar), Beltrán (Cundinamarca) y Chibolo (Magdalena) presentaron niveles de coordinación por debajo del 20%. Los niveles de coordinación para la vigencia en el país se presentan en el mapa 1.

Nuevamente, igual que para los indicadores anteriores,<sup>22</sup>, lo cual restringe el análisis diferencial y el diseño de estrategias específicas. Los resultados de 2024 estarán disponibles en el segundo semestre de 2025.

---

<sup>22</sup> Respuesta UARIV, Pregunta 6; pág. 21-27; junio 2025

Mapa 1 Niveles de Coordinación Territorial 2023



Fuente: Unidad para las Víctimas, 2023.

### Fórmula Individualizadora.

La metodología de la Fórmula Individualizadora no incorpora de manera específica el enfoque étnico en sus cálculos, a pesar de que el Registro Único de Víctimas (RUV) cuenta con marcación étnica. Esta limitación se origina en que los insumos presupuestales y poblacionales utilizados como los reportes CUIPO, FUT y

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

las proyecciones del DANE no están desagregados por pertenencia étnica, lo cual impide integrar este enfoque en el análisis (DNP, 2025).

En 2023, 514 municipios registraron baja inversión en población desplazada y 516 en otras víctimas, lo cual representa aproximadamente el 47 % del total nacional. Además, se incrementaron en un 50,4 % los municipios con baja inversión en víctimas distintas al desplazamiento (de 343 a 516). Solo 23 municipios fueron clasificados como “territorios concernidos<sup>23</sup>” por cumplir simultáneamente los tres criterios definidos por la fórmula.

Cabe destacar, que ciudades como Cartagena, Pereira, Riohacha y Valledupar fueron catalogadas como concernidas a pesar de su capacidad fiscal y alta población víctima, esto evidencia de que el reto trasciende los recursos financieros y requiere mejor priorización, planificación y coordinación intergubernamental. Adicionalmente, 322 municipios no reportaron inversión en población desplazada y 34 no registraron ningún tipo de inversión en víctimas, lo que limita gravemente el seguimiento nacional y la eficacia del instrumento (DNP, 2025).

**TABLA 12 MUNICIPIOS CONCERNIDOS, FÓRMULA INDIVIDUALIZADORA 2023**

N.º	Departamento	Municipio
1	Antioquia	Alejandría
2		Buriticá
3		Murindó
4		Necoclí
5		Uramita
6		Yondó
7		Mutatá
8	Bolívar	Magangué
9		Morales

<sup>23</sup> Los municipios clasificados como territorios concernidos en la medición 2023, por cumplir simultáneamente los tres criterios establecidos en la metodología de la Fórmula Individualizadora (capacidad de inversión fiscal, situación crítica y baja inversión per cápita en población víctima), son: Alejandría, Buriticá, Murindó, Necoclí, Uramita, Yondó, Mutatá, Magangué, Morales, Cartagena de Indias, Arenal, Valledupar, Quibdó, Medio San Juan, Riohacha, El Molino, Puerto Caicedo, Valle del Guamuez, Guaranda, Sincelejo, Buenaventura, Tame y Pereira (Departamento Nacional de Planeación, 2025).

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

N.º	Departamento	Municipio
10		Cartagena de Indias
11		Arenal
12	Cesar	Valledupar
13	Chocó	Quibdó
14		Medio San Juan
15	La Guajira	Riohacha
16		El Molino
17	Putumayo	Puerto Caicedo
18		Valle del Guamuez
19	Sucre	Guaranda
20		Sincelejo
21	Valle del Cauca	Buenaventura
22	Arauca	Tame
23	Risaralda	Pereira

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025.DNP

Estos resultados demuestran que, pese al incremento de la capacidad fiscal, persisten desafíos estructurales: menos de dos decenas de municipios cumplen los requisitos que definen los “*Territorios concernidos*”, mientras más de quinientos muestran niveles bajos de inversión. Por tanto, es urgente fortalecer los mecanismos de exigibilidad, cerrar las brechas entre recursos disponibles y ejecución efectiva, y garantizar que la estrategia de corresponsabilidad sea operativa y preventiva.

En resumen, la fórmula sigue siendo más diagnóstica que ejecutiva, y la deuda con las víctimas mantiene un marcado carácter territorial.

### 3.1.2 Análisis Cualitativo

#### **Estrategia de Corresponsabilidad**

Durante el periodo comprendido entre enero de 2024 y abril de 2025, la Estrategia de Corresponsabilidad contemplada en el Decreto 2460 de 2015, ha avanzado de forma significativa en su formulación técnica y articulación institucional, aunque persisten retos que limitan su implementación normativa efectiva. Se elaboró y socializó un proyecto de decreto ajustado con base en aportes de entidades clave: Unidad para las Víctimas, DNP, Ministerio del Interior y Prosperidad Social, y se obtuvo el visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica en agosto de 2024. Sin embargo, el proceso enfrentó demoras por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), entidad rectora, que solo entregó su retroalimentación en abril de 2025, tras varios requerimientos (UARIV, 2025).

A pesar del esfuerzo interinstitucional, persisten obstáculos que impiden su aprobación final. Las principales falencias están relacionadas con la falta de respuesta oportuna del DPS y la ausencia de mecanismos de seguimiento con enfoque étnico. Desde la CSMDL se recomienda fortalecer la coordinación entre entidades, establecer plazos perentorios y ajustar el enfoque diferencial en la estrategia para garantizar una implementación efectiva y alineada con los marcos normativos vigentes.

Adicionalmente, se evidencia la necesidad de consolidar un sistema de monitoreo que permita evaluar el cumplimiento de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad en los distintos niveles de gobierno. La falta de indicadores específicos que den cuenta del impacto territorial y poblacional, especialmente en contextos étnicos, limita la capacidad de la estrategia para generar acciones diferenciales y efectivas. Incluir mecanismos de seguimiento con enfoque étnico y territorial no solo fortalecería la rendición de cuentas, sino que también respondería a los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en materia de atención integral a las víctimas del conflicto armado.

### Módulo SIGO-PAT

Durante la implementación del módulo SIGO-PAT, se identificaron obstáculos técnicos y operativos críticos que comprometieron su funcionalidad inicial. Entre ellos, se destacan la falta de documentación técnica para la configuración de entornos, inestabilidad en el ambiente de pruebas, errores en la carga de documentos de soporte, coexistencia de bases de datos duplicadas y dificultades en la sectorización de vigencias anteriores (2020-2023) frente al nuevo ciclo (2024-2027). Sin embargo, entre enero y abril de 2025, se evidenció un avance significativo gracias a una estrategia técnica. Se logró estabilizar los ambientes de desarrollo y producción, corregir errores estructurales (como el fallo en el componente Ajax), y se mejoró sustancialmente la experiencia del usuario con ajustes en la interfaz, validaciones de campos y diferenciación de roles y funcionalidades.

Además, se incorporaron desarrollos relevantes para fortalecer el enfoque étnico, como campos específicos de distribución de metas por grupo étnico y una nueva sección llamada “Oferta Étnica”, lo cual representa un avance en la inclusión de criterios diferenciales dentro de la planificación territorial. El proceso fue acompañado por documentación técnica y seguimiento riguroso lo que evidencia una trazabilidad clara de los desarrollos implementados. A pesar de los desafíos iniciales, el módulo SIGO-PAT ha presentado avances técnicos y funcionales sustanciales, consolidándose como una herramienta más robusta, estable y alineada con las exigencias del SNARIV. El avance es evidente tanto en la mejora de la operatividad como en la incorporación de enfoques diferenciales, particularmente el étnico.

### Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial- RUSICST:

Durante las vigencias 2023 y 2024, la plataforma RUSICST continúa consolidándose como una herramienta esencial para el seguimiento a la implementación de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado, incluyendo un apartado específico de 12 preguntas dirigidas a la atención de víctimas con

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

pertenencia étnica. El compromiso institucional ha sido amplio: más de 1.000 municipios diligenciaron esta información en cada uno de los periodos semestrales analizados, alcanzándose en 2024 una cobertura del 95 % en alcaldías y del 100 % en gobernaciones (Ministerio del Interior, 2025).

En este marco, el Grupo de Articulación Interna para la Política Pública de Víctimas del Ministerio del Interior lideró acciones estructuradas en seis ejes: (1) asistencias técnicas masivas y focalizadas, que beneficiaron a más de 1.100 entidades; (2) acompañamiento territorializado en regiones con baja capacidad institucional como Nariño, Chocó y Casanare; (3) estandarización metodológica de herramientas e instrumentos de reporte; (4) articulación con entidades del SNARIV; (5) fortalecimiento de capacidades mediante contenidos pedagógicos con enfoque diferencial; y (6) monitoreo del desempeño territorial con base en resultados cuantificables, incluyendo la participación de más de 1.500 funcionarios capacitados en 2025.

De manera complementaria, en el periodo 2023-2024 se desarrollaron estrategias diferenciadas de seguimiento a los planes de mejoramiento institucional en municipios y distritos. Estas acciones permitieron identificar por región los componentes de la política pública que requieren mayor fortalecimiento, con el objetivo de lograr una cobertura del 100 % en el cumplimiento de los compromisos institucionales.

En síntesis, el RUSICST ha fortalecido progresivamente su capacidad para capturar información desagregada y sensible al enfoque étnico, convirtiéndose en una herramienta estratégica para la planificación y evaluación diferencial. No obstante, se mantienen desafíos asociados a la sostenibilidad de la asistencia técnica y la calidad del reporte en municipios con limitaciones estructurales, lo que requiere la continuidad de estrategias territoriales adaptadas y con enfoque interseccional.

## 3.2 Resultados Nivel Territorial

### 3.2.1 Análisis Cuantitativo

#### Certificación Territorial

La certificación territorial es un instrumento de seguimiento técnico que permite evaluar el cumplimiento de las responsabilidades de los entes territoriales en la implementación de la Política Pública de Víctimas, particularmente en los componentes de prevención, asistencia, atención y reparación integral. Este proceso es liderado por la Unidad para las Víctimas, con base en lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

Durante las vigencias 2021, 2022 y 2023 se validó información de 1101, 1101 y 1102 entidades territoriales, respectivamente. Sin embargo, hasta 2023 la metodología de certificación no incorporaba criterios que permitieran puntuar el enfoque étnico, evidenciando una limitación estructural para medir la atención diferencial hacia pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom.

Frente a esta omisión, en 2025 se avanzó en la actualización de la metodología de certificación para el periodo 2025-2027. Como parte de estos ajustes, la plataforma VIVANTO SIGO-PAT<sup>24</sup> fue modificada para permitir el registro de acciones que incluyan metas étnicas y enfoques diferenciales desde el cargue del Plan de Acción Territorial (PAT). Asimismo, se desarrollaron nuevos criterios técnicos en articulación con la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE), los cuales se incorporan en los componentes de fortalecimiento institucional, asistencia y atención, y reparación individual.

Estos nuevos criterios buscan que las entidades territoriales reporten si sus programas están dirigidos o adaptados a población étnica, promoviendo así el

---

<sup>24</sup> VIVANTO SIGO-PAT es la plataforma digital de reporte y seguimiento a los Planes de Acción Territorial que integra elementos técnicos y administrativos de la Política Pública de Víctimas.

cumplimiento de las disposiciones establecidas por la Ley 2421 de 2024<sup>25</sup>, que modifica la Ley de Víctimas.

En suma, la inclusión del enfoque étnico en la certificación territorial 2025 marca un avance sustancial hacia una evaluación más justa, equitativa y pertinente, permitiendo visibilizar y valorar los esfuerzos de los entes territoriales en la garantía de derechos de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado.

### Índice de Capacidad Territorial - ICT

El Índice de Capacidad Territorial (ICT) busca evaluar la capacidad institucional de los municipios para atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, este indicador presenta serias limitaciones que comprometen su utilidad para una planificación estratégica efectiva.

Uno de los problemas más graves es el rezago en la producción de información. La medición correspondiente a la vigencia 2022 se entregó con retraso a finales de 2023, y la de 2023 aún no está disponible. En consecuencia, los resultados se publicarán solo hasta el segundo semestre de 2025, lo que implica una desactualización de dos años en los datos. Esta situación impide una lectura oportuna de las capacidades institucionales reales y limita la toma de decisiones informadas en los territorios.

Aunque el indicador incluye una variable relacionada con la disposición de intérpretes y traductores en lenguas indígenas y afrodescendientes (medida a través de RUSICST), este enfoque es limitado. La medición no capta de forma integral la atención diferenciada a pueblos étnicos ni permite evaluar cómo responden los municipios a los principios de identidad cultural, participación o autonomía de estos grupos<sup>26</sup>. La desagregación étnica sigue siendo marginal y superficial.

Además, el ICT se ve afectado por variables externas que alteran su precisión. Por ejemplo, el no cumplimiento en la carga oportuna del Formulario

<sup>25</sup> Ley 2421 de 2024. Modificatoria de la Ley 1448 de 2011, que fortalece el enfoque diferencial y ajusta criterios de reparación y seguimiento, incluyendo lineamientos para la población étnica.

<sup>26</sup> Esta variable se encuentra en el componente de “Estrategias de Atención” del ICT, basado en lo reportado por las entidades territoriales a través del RUSICST, pero su peso en el índice es limitado y no permite una evaluación cualitativa de la atención con enfoque étnico.

Único Territorial (FUT) por parte de 85 municipios impactó los resultados de 2022<sup>27</sup>. También, la inclusión de nuevas fuentes de verificación como la Certificación Territorial, que impone estándares adicionales, ha influido en los puntajes finales sin garantizar una medición más justa o precisa<sup>28</sup>.

En conclusión, el ICT presenta falencias estructurales en cobertura, enfoque diferencial y oportunidad de la información. Mientras no se subsanen estos aspectos, el indicador seguirá siendo una herramienta limitada para el seguimiento efectivo de la implementación de la política pública de víctimas en los territorios, especialmente en contextos étnicos.

### 3.2.2 Análisis Cualitativo

#### Modelo de Intervención Territorial Integral –MITI

El Modelo se ha consolidado como una herramienta estratégica para priorizar la intervención estatal en municipios con alta afectación por el conflicto armado. Sin embargo, su implementación hasta el 30 de junio de 2024 revela la ausencia de desagregación étnica en sus resultados, lo cual impide una lectura adecuada del enfoque diferencial requerido por los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011<sup>29</sup>.

El modelo clasifica 1.121 municipios según su nivel de necesidad, de los cuales más del 60 % presentan condiciones urgentes o prioritarias. A pesar de ello, no se identifica qué porcentaje corresponde a territorios con alta presencia de pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros o Rrom, ni cómo se articulan las respuestas institucionales a esas especificidades.

El análisis por componentes muestra necesidades críticas en la oferta institucional (93,4 % de los municipios), el componente humanitario (40,2 %) y el de

---

<sup>27</sup> El Formulario Único Territorial (FUT) categoría víctimas es una fuente oficial de reporte fiscal y programático que, si no se diligencia dentro de los plazos estipulados, puede excluir al municipio de la muestra de evaluación.

<sup>28</sup> La Certificación Territorial valida el cumplimiento de estándares mínimos en la gestión de política pública de víctimas. No obstante, en contextos de baja capacidad institucional puede convertirse en una barrera más que en un incentivo.

<sup>29</sup> Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 establecen medidas específicas para pueblos indígenas, Rrom y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado

reparación (35,42 %)³⁰. Sin embargo, el MITI no evidencia cómo estas brechas impactan diferencialmente a los pueblos étnicos ni si existen medidas adaptadas culturalmente.

Adicionalmente, entre 2023 y 2024 se evidenció una reducción en los programas registrados (de 22.707 a 17.715) y en el presupuesto asignado (de \$10,28 billones a \$6,78 billones), sin análisis sobre los efectos específicos en las comunidades étnicas, particularmente en áreas estratégicas como generación de ingresos y acompañamiento a indemnizaciones colectivas.

Esta omisión es contraria a lo dispuesto por la Corte Constitucional los Autos 266 de 2017 y 310 de 2023, que exigen superar el subregistro étnico en los sistemas de información institucional³¹. Aunque los Planes de Acción Territorial 2024-2027, proyectan una expansión considerable (más de 30.700 programas y \$403 billones), su éxito dependerá de integrar efectivamente un enfoque étnico, tanto en el diseño como en el seguimiento de la política pública.

El MITI es una herramienta robusta de análisis territorial, pero la ausencia de enfoque étnico debilita su capacidad para garantizar los derechos de los pueblos étnicos víctimas del conflicto. Esta brecha no es meramente técnica: constituye una falla estructural que contraviene el mandato constitucional de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación (Constitución Política, art. 7).

### **Proyectos de Fortalecimiento Territorial.**

Los Proyectos de Fortalecimiento Institucional, liderados por el Ministerio del Interior durante las vigencias 2023 y 2024, tienen como objetivo principal reducir las brechas institucionales que limitan la territorialización e implementación de la Política Pública de Víctimas y del Acuerdo de Paz. Esto se logra mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas, de articulación y de gestión de 20 entidades territoriales priorizadas en cada vigencia, utilizando como criterio el Índice de Capacidad Institucional Específica (ICE).

³⁰ Unidad para las Víctimas. (2024). *Modelo de Intervención Territorial Integral – MITI*. Datos con corte al 30 de junio de 2024.

³¹ Corte Constitucional. (2017). Auto 266 de 2017; Corte Constitucional. (2023). Auto 310 de 2023. Estos autos ordenan superar el subregistro étnico en la información estatal sobre víctimas.

Aunque estos proyectos no fueron diseñados con una orientación étnica específica, se identificaron territorios priorizados con alta presencia de población afrodescendiente (más del 70 %), lo cual resulta relevante desde una perspectiva de análisis diferencial. Los municipios en esta categoría son:

- Mosquera (Nariño) - 85 %
- Francisco Pizarro (Nariño) - 90 %
- La Tola (Nariño) - 88 %
- Olaya Herrera (Nariño) - 87 %
- Mistrató (Risaralda) - 75 %
- Buenaventura (Valle del Cauca) - 80 %

Estos datos evidencian que, aunque la focalización no fue étnica, sí existe una convergencia territorial significativa con municipios de mayoría afrodescendiente. Por tanto, se sugiere que futuras versiones del proyecto consideren incorporar un enfoque étnico explícito<sup>32</sup>, conforme a los principios de igualdad y no discriminación, y en coherencia con lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011.

### **Intervenciones Territoriales Integrales (ITI)**

La Estrategia ITI, formulada por la Unidad para las Víctimas, constituye una iniciativa clave en la implementación del enfoque étnico y diferencial de la Política Pública de Víctimas. Su diseño reconoce la diversidad cultural, la organización propia y las condiciones de vulnerabilidad específicas de pueblos y comunidades étnicas, priorizando intervenciones en territorios históricamente afectados por el conflicto armado. Desde su ejecución en 2024, ha centrado sus acciones en territorios como Guaviare, Chocó, Risaralda y Antioquia, con énfasis en pueblos como Nukak, Jiw y Emberá<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Aunque el criterio de focalización fue institucional y no étnico, la alta concentración de población afrodescendiente en los municipios beneficiarios subraya la necesidad de incorporar mecanismos que reconozcan explícitamente las particularidades culturales y organizativas de estas comunidades. Esto permitiría una implementación más coherente con los enfoques diferenciales establecidos en el marco normativo de atención a víctimas del conflicto armado.

<sup>33</sup> El Decreto Ley 4635 de 2011 reconoce a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en situación de contacto inicial y establece medidas específicas de protección y reparación integral.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

A través del reconocimiento de particularidades como la movilidad y el contacto inicial, se ha promovido la inclusión diferenciada en el RUV<sup>34</sup>, la formulación de planes de reparación colectiva y el desarrollo de rutas de retorno seguras, en articulación con entidades del nivel nacional y autoridades ancestrales. Además, la estrategia ha facilitado el diseño de rutas diferenciales de salud<sup>35</sup> y medidas de subsistencia para las comunidades desplazadas. Estos avances reflejan un tránsito de lo asistencial hacia lo estructural, con un enfoque basado en derechos y orientado a la corresponsabilidad institucional<sup>36</sup>.

No obstante, persisten retos en materia de sostenibilidad financiera, fortalecimiento de capacidades locales y adecuación normativa. La proyección de intervención en el Catatumbo, bajo el contexto de conmoción interior<sup>37</sup>, reafirma la necesidad de una estrategia como la ITI, que articule respuestas integrales con enfoque étnico. En suma, la estrategia representa una herramienta transformadora cuya efectividad depende de la continuidad de acciones concertadas, con las comunidades como protagonistas del proceso<sup>38</sup> (Unidad para las Víctimas, 2025).

Con el propósito de enriquecer este análisis con insumos técnicos, la CSMDL consideró de gran relevancia incorporar las voces institucionales directamente involucradas en los procesos de articulación entre nación y territorio con enfoque étnico. En tal sentido, se desarrollaron entrevistas dirigidas a representantes clave de entidades del orden nacional y territorial.

Participaron en este ejercicio funcionarios como al Director de Gobierno, Derechos Humanos y Paz del DNP. Igualmente, se entrevistó a funcionarios de la UARIV, contando con la participación de la Dirección de Asuntos Étnicos, la Subdirección de Coordinación de Territorio, la Dirección de Registro y Gestión de

---

<sup>34</sup> La inclusión diferenciada en el RUV se realizó mediante metodologías especializadas para pueblos móviles y en contacto inicial, en coordinación con el Ministerio Público

<sup>35</sup> El diseño de rutas de atención en salud diferencial ha sido coordinado con el Ministerio de Salud y Protección Social, conforme a la Ley 1448 de 2011.

<sup>36</sup> El principio de corresponsabilidad está definido en el artículo 255 de la Ley 1448 de 2011, que establece la obligación de concurrencia institucional.

<sup>37</sup> El Decreto 062 de 2025 declaró el estado de conmoción interior en Catatumbo por motivos de orden público, con base en el artículo 213 de la Constitución Política.

<sup>38</sup> La estrategia ITI se fundamenta en estándares internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que garantizan participación y consulta previa.

la Información, y la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias y finalmente la Gobernación del Valle del Cauca, desde la Secretaría de Paz y Reconciliación.

En total, se logró la participación de 30 funcionarios, cuyas apreciaciones permitieron consolidar una mirada crítica y técnica sobre los avances, obstáculos y desafíos estructurales que enfrenta la implementación de la Política Pública de Víctimas en clave de coordinación interinstitucional y territorial con enfoque étnico. Las entrevistas se estructuraron a partir de un formato el cual se centró en seis bloques temáticos: (i) principios rectores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; (ii) herramientas de gestión y planificación como RUSICST, PAT, MITI; (iii) articulación interinstitucional para el reporte de información; (iv) indicadores y seguimiento con enfoque diferencial; (v) participación y gobernanza étnica; y (vi) retos y recomendaciones. Se incluyeron también preguntas de apertura para contextualizar el rol institucional de los entrevistados y una sección de cierre para recoger observaciones adicionales.

Estas entrevistas constituyen un insumo cualitativo fundamental que complementa los datos institucionales y normativos recopilados por esta Comisión para este informe, brindando una visión de primera mano sobre las dinámicas operativas, los cuellos de botella persistentes y las rutas de mejora para una implementación más efectiva, integral y culturalmente pertinente de la política pública.

### **Perspectiva de la Unidad para las Víctimas sobre la coordinación Nación-Territorio con enfoque étnico**

La entrevista institucional realizada a la UARIV permitió recoger valiosos aportes sobre la articulación interinstitucional con enfoque étnico. Los funcionarios coincidieron en que la articulación real entre Nación y territorio presenta serias limitaciones operativas, especialmente en municipios con alta presencia étnica y baja capacidad institucional y fiscal<sup>39</sup>. Se destacó que, aunque existen los Comités

---

<sup>39</sup> Unidad para las Víctimas [UARIV]. Subdirección de Coordinación Nación-Territorio. Entrevista institucional, 16 de julio de 2025.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Territoriales de Justicia Transicional, su funcionamiento depende en gran medida de la voluntad política local y de la capacidad técnica de los funcionarios territoriales. Esta condición ha obligado a la Unidad a intervenir con mayor fuerza en asistencia técnica, seguimiento y formación, particularmente en contextos étnicos donde los enlaces de víctimas no siempre tienen experiencia en la gestión del enfoque diferencial<sup>40</sup>.

Se identificaron distintas modalidades de aplicación desde la Unidad. Por un lado, a través del apoyo en especie o monetario a municipios con baja capacidad operativa en respuesta humanitaria inmediata, con ajustes alimentarios acordes a necesidades culturales; y por otro, mediante el acompañamiento técnico y financiero a autoridades étnicas para la formulación y ejecución de proyectos orientados al retorno, la reubicación y la reparación colectiva<sup>41</sup>. Estas acciones se realizan bajo esquemas de corresponsabilidad, articulación institucional y fortalecimiento de capacidades locales.

Sin embargo, se advirtió que persisten obstáculos estructurales para lograr una coordinación efectiva. Entre ellos se mencionaron: i) la constante rotación de enlaces territoriales, que genera reprocesos y pérdida de continuidad técnica; ii) la baja articulación entre dependencias internas de las alcaldías y gobernaciones encargadas de víctimas y de asuntos étnicos; iii) la escasa actualización de planes de contingencia municipales; y iv) la renuencia de algunos gobiernos locales a respaldar procesos de reubicación de comunidades étnicas, incluso cuando ya existe adjudicación formal de tierras colectivas por parte de la Agencia Nacional de Tierras<sup>42</sup>.

Los funcionarios destacaron como positivo, que la herramienta SIGO-PAT incorporó recientemente campos de desagregación étnica, lo que permite identificar si las acciones planificadas o ejecutadas priorizan o benefician de manera exclusiva a comunidades étnicas. No obstante, advirtieron que la falta de apropiación institucional, sumada a la ausencia de usuarios activos o conocimientos

---

<sup>40</sup> Ibid. Observaciones sobre el uso del SNARIV y los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

<sup>41</sup> Ibid. Grupo de Gestión de Proyectos y Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias.

<sup>42</sup> Ibid. Dirección de Asuntos Étnicos. Testimonios sobre resistencia a planes de reubicación.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

técnicos por parte de los enlaces, limita su efectividad como instrumento de seguimiento territorial<sup>43</sup>.

Desde la Dirección de Asuntos Étnicos de la UARIV, se resaltó como reto urgente la necesidad de fortalecer la gobernanza multinivel y multiescalar en los territorios, ya que en muchos casos no fluye adecuadamente la relación entre gobernaciones, alcaldías y gobiernos étnicos, lo cual impide articular capacidades técnicas y financieras. En esa misma línea, se enfatizó en el rol de la Contraloría General de la República para monitorear el uso de los recursos asignados a las entidades territoriales especiales, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos colectivos de las comunidades reubicadas o sujetas de reparación.

Finalmente, entre las recomendaciones institucionales más relevantes se destacan: i) exigir a las entidades territoriales la desagregación presupuestal de recursos destinados a pueblos étnicos; ii) garantizar la participación efectiva de comunidades étnicas en los comités territoriales, mesas de participación y espacios técnicos de decisión; iii) promover estrategias de respuesta autónoma lideradas por las propias comunidades frente a riesgos humanitarios; y iv) avanzar en la articulación con el Ministerio del Interior para integrar el seguimiento a derechos colectivos étnicos en herramientas como RUSICST y los PAT<sup>44</sup>.

### **Perspectiva del Departamento Nacional de Planeación sobre la articulación Nación-Territorio en contextos étnicos**

Durante la entrevista sostenida con funcionarios del DNP, especialmente de la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz, se evidenció el papel estratégico que esta entidad cumple como orientadora del ejercicio de planeación territorial, particularmente en lo que concierne a la incorporación del enfoque étnico en la política pública de víctimas.

Aunque el DNP no es un ente ejecutor directo de los Decretos Leyes Étnicos (4633, 4634 y 4635 de 2011), ha desarrollado acciones sustantivas que inciden en la calidad de los instrumentos de planificación y en la generación de capacidades

<sup>43</sup> Ibid. Subdirección Nación-Territorio. Aportes sobre SIGO-PAT y su nivel de uso.

<sup>44</sup> Ibid. Recomendaciones finales. Dirección de Asuntos Étnicos y Dirección de Registro.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

locales. Entre ellas se destacan<sup>45</sup>: la elaboración de módulos formativos para incluir temas de víctimas en los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT); la expedición de la Circular 14-4024 de 2023, la cual orienta a los entes territoriales sobre cómo integrar los derechos de las víctimas en sus instrumentos de planeación; y su participación activa en la construcción del nuevo documento CONPES de Soluciones Duraderas, con énfasis en el desplazamiento forzado, afectando de manera desproporcionada a pueblos étnicos.

Uno de los aportes más relevantes del diálogo con el DNP fue el reconocimiento de que las herramientas metodológicas clave como la *fórmula individualizadora* y el *Índice de Capacidad Territorial* carecen de un enfoque étnico estructurado. Se admitió que tales instrumentos, al estar contruidos sobre variables agregadas, no permiten realizar seguimiento diferenciado ni focalizar con precisión los recursos destinados a comunidades étnicas. Esta limitación compromete tanto la trazabilidad del gasto público como la planeación basada en necesidades reales del territorio y de la población víctima diferenciada<sup>46</sup>.

A pesar de que el DNP no lidera directamente la coordinación Nación-Territorio, ha impulsado procesos participativos amplios, como el que acompañó el nuevo CONPES de Soluciones Duraderas. Más de 3.000 víctimas participaron en mesas regionales, y se aseguró la inclusión de pueblos étnicos, priorizando mecanismos de construcción conjunta y sistematización abierta de los aportes<sup>47</sup>. Este ejercicio refuerza la legitimidad de las orientaciones de política pública y representa una buena práctica institucional en materia de participación étnica.

En cuanto a los desafíos persistentes, el DNP enfatizó la necesidad de avanzar en el uso obligatorio del cruzamiento de políticas en el trazador presupuestal, como mecanismo para visibilizar la inversión pública dirigida a víctimas étnicas. Igualmente, se señaló la urgencia de fortalecer el componente étnico en la plataforma de programación regional de inversiones, y se insistió en mejorar la articulación interinstitucional, tanto entre niveles de gobierno como al

<sup>45</sup> Departamento Nacional de Planeación [DNP]. Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz. Entrevista institucional, 17 de julio de 2025

<sup>46</sup> Departamento Nacional de Planeación [DNP]. Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz. Entrevista institucional, Comentarios sobre la fórmula individualizadora y el ICT , 17 de julio de 2025

<sup>47</sup> Ibid. Participación en mesas regionales del CONPES de Soluciones Duraderas.

interior del nivel nacional. La ausencia de interoperabilidad y coordinación efectiva ha generado vacíos que afectan la eficiencia y coherencia de la acción estatal en los territorios con presencia étnica<sup>48</sup>.

### **Perspectiva de la Gobernación del Valle del Cauca sobre la articulación Nación-Territorio en el marco de la política de víctimas y el enfoque étnico**

La entrevista realizada a la Secretaría de Paz de la Gobernación del Valle del Cauca ofreció una visión crítica sobre los principales cuellos de botella en la articulación Nación-Territorio, destacando que esta relación suele estar mediada por una lógica de cumplimiento formal enfocada en la entrega de reportes y certificaciones de metas, más que en una comprensión real de las complejidades del territorio<sup>49</sup>.

En particular, se cuestionó el diseño y uso de los instrumentos de planificación exigidos por el nivel central, los cuales son percibidos como excesivamente técnicos, extensos e inaplicables en el ámbito local. Documentos descritos como “*Tesis doctorales de 170 páginas*” ejemplifican una burocracia documental que resulta poco operativa para los equipos territoriales y de escasa utilidad para las víctimas, perpetuando una gestión desconectada de los resultados transformadores que demanda la política pública<sup>50</sup>.

Particular énfasis se hizo en la desarticulación entre procesos complementarios como la restitución de tierras, el saneamiento predial y la atención a víctimas. Aunque estos procesos deberían implementarse de forma armónica, se ejecutan de manera fragmentada por entidades distintas<sup>51</sup>, sin canales fluidos de coordinación. Esta desconexión institucional redundante en sobrecarga para los gobiernos subnacionales y en una experiencia negativa para las comunidades.

En cuanto al enfoque étnico, la Gobernación expresó una preocupación estructural: si bien el nivel nacional promulga los Decretos Leyes Étnicos y establece sus lineamientos, la carga operativa, logística y presupuestal recae en gran medida

<sup>48</sup> Ibid. Recomendaciones sobre trazador presupuestal e interoperabilidad institucional.

<sup>49</sup> Gobernación del Valle del Cauca. Secretaría de Paz. Entrevista institucional, 15 de julio de 2025.

<sup>50</sup> Ibid. Comentarios sobre los instrumentos de planeación y certificación territorial.

<sup>51</sup> Ibid. Observaciones sobre la falta de armonización interinstitucional en la atención a víctimas.

sobre los departamentos y municipios. Se enfatizó que atender adecuadamente a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras conlleva costos particulares, que no son compensados con recursos asignados desde el nivel central<sup>52</sup>. Esta situación genera frustración institucional, ya que las entidades del orden nacional exigen resultados sin otorgar herramientas presupuestales para alcanzarlos.

Otra dimensión crítica, se relacionó con la calidad de la participación. Según la entrevistada, las víctimas manifiestan que muchos de los funcionarios del nivel nacional que acuden a los espacios participativos carecen de poder decisorio. Esto convierte las mesas y encuentros en escenarios simbólicos, donde no se logran acuerdos vinculantes ni se avanza en compromisos concretos. La reiteración de estas situaciones genera frustración entre las comunidades y debilita la confianza en el proceso institucional.

Asimismo, se evidenció una falta de pedagogía efectiva sobre los planes, programas y normativas relacionadas con la política pública de víctimas, particularmente en lo étnico. Muchas comunidades aún desconocen sus contenidos, las formas de participación y los derechos que los asisten, lo cual limita el ejercicio ciudadano informado y la veeduría activa sobre la acción estatal<sup>53</sup>.

Como recomendación principal, la Gobernación propuso clarificar los roles y responsabilidades entre los niveles de gobierno, acompañada de la respectiva asignación presupuestal. Reclamó una distribución coherente de funciones y recursos, de modo que las entidades territoriales no deban asumir cargas que corresponden al nivel nacional. Adicionalmente, solicitó fortalecer los procesos de difusión institucional y garantizar espacios de participación que cuenten con funcionarios habilitados para tomar decisiones. Finalmente, calificó la coordinación actual con un puntaje de 5 sobre 10, reflejando una articulación parcial, fragmentada y aún insuficiente para cumplir los objetivos de la política pública en clave territorial<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Ibid. Críticas a la asignación de responsabilidades sin respaldo presupuestal en enfoque étnico.

<sup>53</sup> Ibid. Diagnóstico sobre la falta de pedagogía institucional en los territorios.

<sup>54</sup> Ibid. Recomendaciones institucionales y calificación de la articulación Nación-Territorio.

### 3.3 Avances

El análisis de la información suministrada por las entidades nacionales (MinInterior, UARIV y DNP) evidencia avances sustanciales, aunque desiguales, en la articulación interinstitucional para la implementación de la Política Pública de Víctimas con enfoque étnico, en el marco de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Estas mejoras, han sido particularmente notorias en los componentes de concurrencia, fortalecimiento institucional, seguimiento territorial y herramientas de planeación.

Uno de los avances más representativos corresponde al principio de concurrencia. Durante las vigencias 2021 a 2023, se ejecutaron 647 proyectos de cofinanciación en al menos 24 departamentos del país, con un incremento del grado de concurrencia desde un 70 % en 2021 hasta un 87 % en 2023. Estas intervenciones estuvieron orientadas a fortalecer la reparación integral mediante acciones de infraestructura social, dotación escolar, insumos agropecuarios y mobiliario, beneficiando a departamentos con alta población étnica como Chocó, Putumayo y Nariño<sup>55</sup>.

Simultáneamente, el fortalecimiento técnico del Módulo SIGO-PAT entre 2024 y 2025 representa un hito en la planificación territorial con enfoque diferencial. Este sistema fue estabilizado operativamente y ajustado para permitir la inclusión de metas específicas por grupo étnico, así como el registro de la “Oferta Étnica” desde la creación del Plan de Acción Territorial. Estos desarrollos, respaldados por un riguroso proceso técnico y documental, han permitido a los entes territoriales mejorar su planeación estratégica y su capacidad de respuesta diferencial<sup>56</sup>.

Por su parte, la plataforma RUSICST (Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial) ha registrado mejoras sostenidas en cobertura y calidad del reporte. Durante las vigencias 2023 y 2024, más de 1.000 municipios diligenciaron los módulos étnicos, alcanzando un 95 %

<sup>55</sup> Unidad para las Víctimas (2025). Respuesta CSMDL compromisos 04 de junio. Ver también: Capítulo Coordinación Nación-Territorio Étnico, pp. 12–16.

<sup>56</sup> Unidad para las Víctimas (2025). Documento de seguimiento SIGO-PAT, enero–abril. Ver: Respuesta UARIV, ítems 4 y 5.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

de cobertura en alcaldías y un 100 % en gobernaciones. El Ministerio del Interior<sup>57</sup> lideró acciones focalizadas en territorios con baja capacidad institucional, como Chocó, Nariño y Casanare, mediante asistencias técnicas presenciales, virtuales y materiales pedagógicos que promovieron el enfoque diferencial en el diligenciamiento territorial.

Asimismo, la Estrategia de Corresponsabilidad instrumento clave para operacionalizar los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad avanzó en su reformulación normativa. El nuevo proyecto de decreto fue ajustado, concertado interinstitucionalmente y cuenta con visto bueno jurídico desde agosto de 2024. Esta actualización incorpora recomendaciones<sup>58</sup> para robustecer el seguimiento poblacional e incorporar el enfoque étnico, aunque su aprobación definitiva ha enfrentado retrasos por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el desarrollo del Sistema de Planeación Territorial (SisPT) ha facilitado la integración de lineamientos sobre paz, víctimas y participación en los Planes de Desarrollo Territorial. Aunque aún no cuenta con filtros étnicos específicos, esta herramienta constituye una plataforma útil para monitorear el cumplimiento de la política pública desde los niveles subnacionales.

Finalmente, el Índice de Capacidad Territorial (ICT) ha sido ajustado metodológicamente para incorporar variables de inclusión social y de gestión administrativa con potencial para integrarse al enfoque diferencial. La inclusión de fuentes como el FUT, el Registro Único de Víctimas y la Certificación Territorial ha permitido, aunque de forma limitada<sup>59</sup>, una lectura más precisa de las condiciones institucionales en territorios con población étnica significativa.

---

<sup>57</sup> Ministerio del Interior (2025). Respuesta al radicado 2025-2-001001-024670. Páginas 3–5.

<sup>58</sup> Unidad para las Víctimas (2025). Respuesta sobre Estrategia de Corresponsabilidad, ítem 2. Ministerio del Interior (2025). Ítem 6.

<sup>59</sup> Departamento Nacional de Planeación (2025). Informe técnico sobre el ICT. Ver también: Capítulo Coordinación Nación-Territorio Étnico, p. 19

### 3.4 Falencias

Según el análisis adelantado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes Étnicos (CSMDL), con base en la información remitida por las entidades responsables de la implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, persisten diversas falencias estructurales que comprometen la eficacia de la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales. Estas limitaciones se traducen en barreras para el acceso efectivo a medidas de atención, asistencia y reparación integral por parte de las víctimas con pertenencia étnica.

Una de las deficiencias más significativas identificadas por la CSMDL, es la ausencia o debilidad del enfoque étnico en los instrumentos de medición y seguimiento de la política pública. Indicadores claves como el Índice de Capacidad Territorial (ICT), el Indicador de Coordinación Nación-Territorio (ICNT), la Fórmula Individualizadora, así como los mecanismos de concurrencia y subsidiariedad, no han incorporado de manera sistemática variables que permitan un análisis diferenciado por pertenencia étnica. Esta omisión impide dimensionar adecuadamente las brechas que enfrentan los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom en los procesos de planeación y asignación presupuestal.

Adicionalmente, se ha evidenciado una fragmentación institucional persistente, reflejada en la débil articulación entre entidades del orden nacional y territorial. Esta situación ha derivado en una implementación poco homogénea de las disposiciones contenidas en los Decretos Leyes Étnicos, y ha limitado la efectividad de los espacios de participación e interlocución de las comunidades étnicas en la formulación e implementación de la política pública para víctimas.

El Departamento Nacional de Planeación, reconoce en su respuesta institucional, que no se han diseñado estrategias focalizadas ni acciones dirigidas específicamente a municipios con alta concentración de víctimas étnicas. Además, se identifican limitaciones metodológicas y de calidad en el reporte de información por parte de los entes territoriales, lo cual dificulta la construcción de indicadores diferenciales y el diseño de estrategias ajustadas a contextos étnicos.

En el caso del sistema RUSICST, si bien se reporta una cobertura de más del 95 % de los municipios en el diligenciamiento de las preguntas étnicas, la Comisión advierte que aún existen déficits importantes en la sostenibilidad de la asistencia técnica y en la calidad de la información reportada, especialmente en municipios con baja capacidad institucional. Estas falencias debilitan el carácter técnico del sistema como herramienta de seguimiento con enfoque diferencial.

Por último, la revisión de los Proyectos de Fortalecimiento Institucional ejecutados por el Ministerio del Interior en las vigencias 2023 y 2024 demuestra que la focalización no contempló criterios de pertenencia étnica. Si bien algunos de los municipios priorizados presentan alta proporción de población afrodescendiente, esta variable no fue considerada de manera estructural en el diseño de los proyectos. Esta ausencia compromete la garantía de los derechos colectivos y el cumplimiento de los estándares diferenciados establecidos en los marcos normativos vigentes.

En conclusión, los hallazgos de la CSMDL ponen de manifiesto que la deuda histórica del Estado con las víctimas étnicas sigue teniendo un carácter estructural. Superar estas falencias requiere no solo de ajustes técnicos a los instrumentos de planeación y seguimiento, sino de una voluntad política sostenida que garantice una implementación de la política pública con enfoque territorial, diferencial y étnico.

### 3.5 Conclusiones

A pesar de que ha transcurrido más de una década desde la expedición de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635, el Estado colombiano no ha logrado consolidar una arquitectura institucional que garantice el goce efectivo de derechos para las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado. Herramientas clave como el Modelo MITI, el Índice de Capacidad Territorial (ICT) y la Fórmula Individualizadora aún carecen de desagregación étnica, lo cual impide priorizar y focalizar adecuadamente territorios y poblaciones vulnerables. De los más de 1.100

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

municipios clasificados por el MITI, no es posible identificar cuántos tienen mayoría étnica, lo que refleja una planeación ciega frente a la diversidad.

Aunque el Indicador de Coordinación Nación-Territorio (ICNT) reportó niveles superiores al 75% en 2021, para 2023 cayó al 57%. Este descenso no es solo técnico sino sustantivo, pues los municipios con mayor presencia étnica como Padilla (Cauca), Chibolo (Magdalena) y Córdoba (Bolívar) se encuentran entre los que registran menos del 20% de coordinación. Además, la falta de articulación entre enlaces territoriales, oficinas de asuntos étnicos y de víctimas, y la baja asistencia técnica por parte de gobernaciones, profundizan la desconexión institucional.

Herramientas como RUSICST, aunque entre 2023 y 2024 alcanzaron coberturas del 95% en alcaldías y 100% en gobernaciones, siguen presentando problemas estructurales: ausencia de validaciones técnicas, subregistro de variables étnicas y baja capacidad analítica para transformar la información en decisiones. Este déficit compromete la planeación territorial con enfoque diferencial y perpetúa la invisibilización de las comunidades étnicas en las decisiones presupuestales y programáticas.

Ninguno de los Proyectos de Fortalecimiento Institucional implementados por el Ministerio del Interior entre 2023 y 2024 utilizó la pertenencia étnica como criterio de selección. Sin embargo, seis de los municipios priorizados como Buenaventura, Mosquera, La Tola y Francisco Pizarro tienen poblaciones afrodescendientes. Esta coincidencia demuestra que los criterios técnicos pueden ser reorientados para una focalización más justa, sin necesidad de renunciar a los objetivos institucionales.

Aunque en 2025 se incorporaron funcionalidades específicas en SIGO-PAT para registrar metas étnicas y crear módulos como “Oferta Étnica”, la efectividad de estas herramientas está limitada por la falta de usuarios capacitados, la rotación de personal en los territorios y la débil apropiación institucional. Esta situación se traduce en subutilización de los instrumentos y, por tanto, en una baja trazabilidad del cumplimiento de medidas con enfoque diferencial.

Las entrevistas con más de 30 funcionarios evidencian que los Comités Territoriales de Justicia Transicional aún no garantizan una participación efectiva

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

de comunidades étnicas. La presencia de autoridades ancestrales es ocasional, y los mecanismos de consulta y gobernanza multinivel no se han institucionalizado. En palabras de los entrevistados: *“El enfoque étnico no se gobierna desde el territorio, se administra desde el centro”*.

En 2023, 516 municipios registraron baja inversión en víctimas distintas al desplazamiento, lo que representa el 47% del total nacional. Solo 23 municipios fueron clasificados como “territorios concernidos” según la Fórmula Individualizadora. Ciudades con alta capacidad fiscal como Cartagena, Pereira y Riohacha fueron incluidas, mientras más de 300 municipios no registraron ninguna inversión en víctimas étnicas. Este patrón evidencia una contradicción profunda entre la priorización fiscal y la justicia territorial.

Finalmente, a pesar de que en 2024 se concertó y aprobó jurídicamente el decreto que actualiza la Estrategia de Corresponsabilidad, su implementación sigue estancada por falta de voluntad institucional, especialmente por parte del Departamento para la Prosperidad Social. Esta inacción afecta la ejecución de compromisos interinstitucionales y retrasa el cumplimiento de medidas clave para las víctimas étnicas. En conclusión, la política pública hacia las víctimas étnicas aún no logra aterrizar en los territorios.

En conclusión, la política pública hacia las víctimas étnicas aún no logra aterrizar en los territorios. La falta de articulación real, de priorización presupuestal y de participación efectiva mantiene vigentes brechas históricas. Las comunidades siguen esperando que el enfoque diferencial se traduzca en acciones, no solo en normas. Por ello, es urgente que el Estado colombiano pase del discurso a la acción. Se requiere institucionalizar criterios étnicos en la planeación, la asignación de recursos, el seguimiento y la evaluación. La deuda con los pueblos étnicos no se salda con plataformas ni promesas: se salda con voluntad política, recursos dirigidos y respeto por la autonomía territorial.

## 3.6 Recomendaciones

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas recomienda:

### A la Unidad para las Víctimas (UARIV):

- Fortalecer las herramientas que permitan la incorporación obligatoria de la desagregación étnica en los indicadores de subsidiariedad, concurrencia y coordinación interinstitucional (ICNT), con el fin de superar la opacidad técnica que invisibiliza las brechas étnicas en la atención y reparación.
- Acelerar la implementación del componente “Oferta Étnica” en SIGO-PAT, asegurando su apropiación territorial mediante asistencia técnica focalizada en municipios con alta población étnica.
- Ajustar los criterios técnicos de la certificación territorial para incluir variables étnicas específicas, con acompañamiento dirigido a entidades con rezago histórico en la implementación del enfoque diferencial.

### Al Departamento Nacional de Planeación (DNP):

- Actualizar la metodología del Índice de Capacidad Territorial (ICT) incorporando variables étnicas que reflejen las capacidades reales de los territorios con población étnica significativa.
- Transformar la Fórmula Individualizadora, incluyendo indicadores de inversión per cápita con marcación étnica y desarrollando ejercicios piloto en los 23 municipios concernidos priorizados en 2023<sup>60</sup>.
- Establecer una línea técnica prioritaria para asistencia territorial diferencial, fortaleciendo el cruce de información entre el FUT (categoría víctimas 1), el Registro Único de Víctimas (RUV) y otros sistemas de información relevantes.

### Al Ministerio del Interior:

---

<sup>60</sup> Véase listado de municipios priorizados por baja inversión en población étnica y situación crítica del presente informe.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Garantizar la continuidad del fortalecimiento institucional en territorios con mayoría afrodescendiente como Mosquera, Francisco Pizarro, La Tola, Olaya Herrera y Buenaventura<sup>61</sup>, asegurando que el enfoque étnico sea transversal en la planificación y ejecución de proyectos.
- Consolidar el uso del RUSICST como herramienta de seguimiento étnico mediante la implementación de módulos específicos con preguntas diferenciadas que permitan caracterizar la oferta institucional para víctimas étnicas.
- Fortalecer los mecanismos de seguimiento y mejora continua para las entidades territoriales con bajo desempeño en el diligenciamiento del RUSICST, priorizando asistencia técnica diferencial en municipios con alta presencia étnica y baja capacidad institucional.

### A la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior y UARIV:

- Establecer un sistema conjunto de seguimiento al avance en la reparación colectiva y el acceso a derechos territoriales en comunidades étnicas reubicadas, conforme al Auto 005 de 2009 y los Decretos Leyes 4633 y 4635.
- Promover una instancia técnica permanente de diálogo con autoridades étnicas para validar los ajustes metodológicos en herramientas como SIGOPAT, RUSICST y la estrategia de corresponsabilidad.

### A todas las entidades del SNARIV:

- Incluir cláusulas específicas de cumplimiento étnico en convenios interadministrativos y proyectos cofinanciados con entidades territoriales, promoviendo condiciones para el goce efectivo de derechos.
- Exigir la designación de enlaces de víctimas con formación en enfoque étnico en las entidades territoriales, garantizando continuidad institucional y capacidad técnica en la implementación de la política pública de víctimas.

---

<sup>61</sup> Información con base en la respuesta oficial del Ministerio del Interior a la CGR, radicado 2025-2-001001-024670.

# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

## 4. Asistencia

### 4.1 Educación.

Para los grupos étnicos, la educación o etnoeducación, hace énfasis en el respeto y desarrollo de la identidad cultural, lingüística y tradicional de cada grupo. Se basa en principios de autonomía, participación comunitaria e interculturalidad, buscando que sea pertinente a su contexto y necesidades, garantizando una educación libre de discriminación.<sup>62</sup>

La garantía del derecho a la educación para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado constituye un eje fundamental en la construcción de una sociedad más equitativa, incluyente y reparadora. En el marco del Decreto Ley 4635 de 2011, este capítulo aborda los avances, retos y recomendaciones en torno a la implementación de políticas educativas con enfoque diferencial, reconociendo la diversidad cultural, lingüística y territorial de estas comunidades. La etnoeducación, entendida como un modelo pedagógico que promueve la autonomía, la participación comunitaria y la interculturalidad, se presenta como una herramienta clave para garantizar una educación pertinente y libre de discriminación.

A través del análisis de datos nacionales y territoriales, se examinan las acciones desarrolladas por el Ministerio de Educación Nacional, el ICETEX y las Secretarías de Educación, así como los impactos de la violencia y el conflicto armado en el acceso y permanencia escolar. Este capítulo también recoge las voces de líderes y lideresas étnicas, quienes evidencian las brechas persistentes en cobertura, infraestructura, formación docente y atención psicosocial. En este contexto, se plantea la necesidad de fortalecer el sistema etnoeducativo especial, consolidar mecanismos de participación comunitaria y garantizar condiciones dignas para el aprendizaje en los territorios históricamente excluidos.

---

<sup>62</sup> Decreto Ley 4635 de 2011. "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras". [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=44984](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44984)

## 4.1.1 Resultados a Nivel Nacional

Se precisa que la Ley General de Educación Ley 115 de 1994<sup>63</sup> y el Decreto 804 de 1995<sup>64</sup>, establecen lineamientos para garantizar la atención educativa a esta población, incluyendo la creación de Proyectos Educativos Comunitarios (PEC) y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos (CEA). Adicionalmente, se cuenta las semillas de vida- educación dirigida a la primera infancia a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Por otro lado, para asegurar el acceso y permanencia educativa de estudiantes víctimas del conflicto armado interno, el MEN estableció lineamientos para garantizar la atención y asistencia educativa de esta población, según el Artículo 51 de la Ley 1448 de 2011<sup>65</sup>. Estas directrices buscan facilitar su ingreso y continuidad en el sistema educativo como parte del proceso de reparación integral; así como a lo ordenado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento.

El Decreto Ley 4635 de 2011<sup>66</sup>, insta al MEN, junto a las secretarías territoriales certificadas, a realizar las acciones necesarias para asegurar que las comunidades desplazadas puedan dar continuidad a sus procesos etnoeducativos. La ruta de acceso orienta a las secretarías de educación certificadas para realizar un análisis integral sobre el contexto de la población víctima, considerando acogida, bienestar y permanencia. Busca propuestas para asegurar su permanencia

---

<sup>63</sup> Ley General de Educación “Por la cual se expide la Ley General de Educación”.

<sup>64</sup> Decreto 804 de 1995 “Por el cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos”.

<sup>65</sup> Ley 1448 de 2011, “ARTÍCULO 51. Medidas en materia de educación. Las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas”.

<sup>66</sup> Decreto Ley 4635, Artículo 52. Medidas en materia de educación

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

escolar y ampliar la cobertura educativa, articulándose con otras entidades para garantizar el acceso de quienes aún no reciben este servicio.

El artículo 1.1.1.1 del Decreto 1075 de 2015 promueve la descentralización en el sector educativo para facilitar el cumplimiento de metas como acceso, cobertura y calidad. Por su parte, la Ley 715 de 2001 asigna a las Entidades Territoriales Certificadas la gestión de los establecimientos educativos dentro de su jurisdicción.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND) se incorporó un indicador sobre la creación de sistemas educativos propios para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

**TABLA 13 INDICADORES SISTEMAS EDUCATIVOS PROPIOS GRUPOS ÉTNICOS**

ID	Indicador	Avance 2023	Avance 2024	Avance 2025	Avance cuatrienio
467	Sistema Etnoeducativo especial que hace parte de los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras, concertado y reglamentado implementado.	0%	0%	0%	No tiene metas en 2023, 2024 y 2025

Fuente: Oficio de respuesta Ministerio de educación – Radicado No. 2025-EE-158963 2025-06-03  
Sinergia 2.0, fecha de actualización 12 de mayo de 2025 -

Este indicador no presenta avances. A pesar de que este sistema está reconocido como un derecho colectivo en el marco de la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación, el hecho de que no se hayan establecido metas ni avances para los años 2023, 2024 y 2025 evidencia una falta de priorización institucional.

Además, la ausencia en la implementación del sistema etnoeducativo especial limita la posibilidad de construir modelos pedagógicos propios, fortalecer las lenguas y saberes ancestrales, y consolidar procesos de autonomía educativa.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Con base en los datos del MEN, para el 2023<sup>67</sup> se registraron aproximadamente 9.800.134 estudiantes matriculados en los niveles de preescolar, básica y media en Colombia. De este total, 1.002.690 estudiantes se identificaron como pertenecientes a grupos étnicos, lo que representa cerca del 10,23% de la matrícula nacional. De igual manera, según cifras del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT)<sup>68</sup>, en el Directorio Único de Establecimientos (DUE), se relaciona un resumen del total de sedes educativas que reportan matrícula para la población étnica, cifras preliminares 2024<sup>69</sup>.

**TABLA 14 RESUMEN MATRÍCULA EPBM POR GRUPOS ÉTNICOS 2024 PRELIMINAR**

Grupo Étnico	Matrícula	%
Afrodescendiente	290.698	28,99%
Indígenas	511.262	50,99%
Negritudes	194.509	19,40%
Otras Etnias	126	0,01%
Palenquero	193	0,02%
Raizales	5.734	0,57%
Rom	168	0,02%

Fuente: MEN- SIMAT. Cifras Definitivas de Matrícula EPBM 2010-2023. Proyecciones y retroproyecciones censo de población DANE 2018.

La matrícula de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el sistema educativo colombiano alcanza un total de 491.134 estudiantes, lo que refleja una presencia significativa, pero aún insuficiente, si se compara con su proporción poblacional nacional, estimada en un 10,4 % según el DANE<sup>70</sup>. Aunque este dato evidencia avances en el reconocimiento étnico dentro del sistema

<sup>67</sup> Ministerio de Educación Nacional. (2024). *Boletín estadístico de matrícula 2015 2023*. [https://portalsineb.mineducacion.gov.co/1782/articles412174\\_Boletin\\_matricula\\_2015\\_2023](https://portalsineb.mineducacion.gov.co/1782/articles412174_Boletin_matricula_2015_2023).

<sup>68</sup> Herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas; así como, tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones.

<sup>69</sup> El MEN refiere que la información definitiva de Educación Preescolar, Básica y Media - EPBM del año 2024, estará disponibles en el segundo semestre de 2025, esto, acorde con el proceso estadístico y el cronograma de publicación de información establecido por la entidad.

<sup>70</sup> <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf>

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

educativo, también revela desafíos persistentes como el subregistro, la baja cobertura en pueblos como los palenqueros y raizales, y la necesidad de fortalecer la oferta educativa con enfoque diferencial y territorial. Esto subraya la urgencia de políticas públicas que garanticen una educación pertinente, inclusiva y equitativa para estas comunidades históricamente marginadas

El MEN implementa acciones para la primera infancia conforme a la Ley 1804 de 2016, que reconoce la educación inicial como un derecho fundamental en la política "*De Cero a Siempre*", la cual busca impulsar trayectorias educativas completas mediante una atención integral que garantice el acceso universal, considerando el contexto (urbano, rural, diversidad étnica y cultural, vulnerabilidad, migración).

En cumplimiento de los Autos 004 y 005 de 2009 de la Corte Constitucional, que reconocen el derecho de los pueblos afrodescendientes e indígenas a una educación adaptada a sus contextos culturales, el Ministerio ha promovido acciones afirmativas desde la Dirección de Primera Infancia, orientadas a fortalecer las capacidades pedagógicas de los docentes, garantizar una atención educativa con enfoque diferencial y desarrollar proyectos comunitarios interculturales, permitiendo así que niñas y niños de comunidades étnicas fortalezcan su identidad cultural desde la primera infancia.

En lo relacionado con la focalización de la población a ser atendida prioritariamente, se dispone que se realizará considerando al menos los siguientes criterios: vulnerabilidad de los niños y niñas, brechas sociales y económicas, población en condición de discapacidad, pobreza rural, población afectada por el conflicto armado y pertenencia a grupos étnicos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "*Colombia, potencia mundial de la vida*" estableció a través de la estrategia "*Una primera infancia feliz y protegida*", atender integralmente a 2.7 millones de niñas y niños de 0 a 5 años con educación inicial, frente a los 1.9 millones actuales. Se implementaron acciones para universalizar la atención integral, enfocándose en territorios con mayor riesgo para la niñez, así como zonas rurales, comunidades étnicas, campesinas, vulnerables y municipios afectados por la violencia.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Al cierre de 2024, 2.210.892 niñas y niños recibieron educación inicial integral: 1.734.425 en modalidades del ICBF y 476.467 en preescolar oficial (corte al 31 de diciembre de 2024). Entre las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, 35.031 accedieron a esta formación, distribuidos en 27.649 en servicios del ICBF y 7.382 en preescolar oficial.

**TABLA 15 DISTRIBUCIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS QUE RECIBIERON EDUCACIÓN INICIAL INTEGRAL POR ETNIAS DURANTE LA VIGENCIA 2024**

GRUPO ÉTNICO	ICBF	MEN	TOTAL
AFROCOLOMBIANO	10.440	3.339	13.779
COMUNIDAD NEGRA	372	1.422	1.794
INDÍGENA	16.834	2.615	19.449
PALENQUERO	3	1	4
RAIZAL DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	-	-	-
<b>TOTAL:</b>	<b>27.649</b>	<b>7.382</b>	<b>35.031</b>

Fuente: Oficio de respuesta Ministerio de educación – Radicado No. 2025-EE-158963 2025-06-03

Así mismo, se reportó una ocupación en la planta temporal viabilizada de primera infancia de 3.537 cargos de docentes de preescolar de los 5.562 cargos viabilizados técnicamente, con un porcentaje de ocupación del 63,59%. De las 92 Entidades Territoriales Certificadas<sup>71</sup>- ETC que tienen concepto de viabilidad, 33 de ellas han alcanzado una ocupación del 99% o 100% de los cargos. De igual manera, se fortalecieron ambientes pedagógicos intencionados, para ello se entregaron en el año 2024, 919 kits pedagógicos con materiales para la educación en arte, cultura,

<sup>71</sup> Entidades Territoriales Certificadas (ETC) son departamentos, distritos y municipios que han asumido la responsabilidad de la administración del sector educativo en sus respectivos territorios, incluyendo la gestión de recursos humanos, infraestructura y prestación del servicio educativo. Estas entidades, al ser certificadas, tienen autonomía en la gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones para la educación.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

deporte, ciencia, tecnología e innovación en 550 sedes educativas de 408 Establecimientos Educativos de 231 municipios de 64 ETC.

La universalización progresiva<sup>72</sup> se está gestionando en las 97 Entidades Territoriales Certificadas en Educación, y en acuerdo intersectorial para gestionar la atención complementaria, simultánea y articulada de todos los sectores, se priorizaron 426 municipios que incluyen a todos los municipios PDET. Para lo cual, se aplicó el índice de problemáticas de la niñez, formulado por el DNP (2022).

El MEN, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, ha brindado apoyo técnico y financiero a comunidades étnicas para fortalecer su educación propia y preservar sus culturas. Estas acciones incluyen la formulación e implementación de Proyectos Educativos Comunitarios (PEC)<sup>73</sup>, adaptados a realidades culturales y lingüísticas, promoviendo así una educación inclusiva y equitativa.

Entre otros avances relacionados con la educación inicial se destacan: El diseño e implementación de estrategias para la atención en educación inicial en el marco de la atención integral y formación docente, con comunidades y grupos étnicos en zonas rurales y rurales dispersas y adicionalmente, la formulación de la política educativa en semillas de vida.

En línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia Potencia de la Vida*”, el Ministerio, contribuyó a través de la educación media a transformar el currículum de los jóvenes para brindar una formación integral y facilitar la articulación con el SENA, la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, la Educación Superior y las Escuelas Normales Superiores, a través de las siguientes acciones<sup>74</sup>:

---

<sup>72</sup> Se refiere al proceso gradual de garantizar el acceso a la educación a todas las personas, desde la primera infancia hasta la educación superior, con un enfoque en la calidad y la equidad.

<sup>73</sup> Un Proyecto Educativo Comunitario (PEC) es una estrategia para integrar la educación en la realidad social de una comunidad, buscando que esta participe activamente en su propio proceso educativo. Se enfoca en el desarrollo de iniciativas educativas contextualizadas a la realidad de la comunidad, con el objetivo de fortalecer la identidad cultural, el arraigo territorial y la autonomía de la misma.

<sup>74</sup> Oficio de respuesta Ministerio de educación – Radicado No. 2025-EE-158963 2025-06-03

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Se realizaron 14 encuentros territoriales de concertación con comunidades educativas, procesos sociales y comunitarios, organizaciones étnico-territoriales y la institucionalidad local para definir participativamente las apuestas en cada componente de la estrategia SIMES<sup>75</sup>.
- Durante el año 2024, se facilitó el acceso y continuidad educativa a un total de 3.815 niños, niñas y jóvenes pertenecientes a los 14 SIMES que se encontraban fuera del Sistema Educativo en municipios rurales y de ruralidad dispersa.
- Entre 2021 y 2024, se ha dado continuidad a los procesos contractuales para implementar las estrategias educativas en la comunidad afrodescendiente en el marco de su educación propia.
- Igualmente se viabilizó una planta temporal para el Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral - PTAFI 3.0 por \$238.014.446.810 para financiar 3.430 cargos nuevos en la vigencia 2024 en la 97 ETC.
- Para el año 2025 con recursos de Ley 21 y con proyecto de obras por impuestos se tiene proyectado, adelantar intervenciones en 144 sedes de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera que beneficiarían a 34.075 por 139.681.822.697,97.

Por otro lado, el MEN, en alianza con la Fundación Mujer con Valor, avanzó en el programa de formación con enfoque étnico diferencial para comunidades Negras, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, dirigido a maestras y maestras de educación inicial. Durante diciembre, se desarrollaron ocho espacios de construcción participativa con estas comunidades, lo que permitió concertar y finalizar el diseño del programa, cumpliendo así con el hito 3 “*Propuesta de contenidos para el programa de formación*” del acuerdo establecido.

De conformidad con el Decreto Ley 4635 de 2011<sup>76</sup>, las instituciones de educación superior públicas deberán, establecer procesos de selección, admisión y matrícula que garanticen a las víctimas contempladas en el decreto un acceso

<sup>75</sup> Sistemas de Educación Media y Superior en zonas rurales dispersas (SIMES)

<sup>76</sup> Artículo 52. *Medidas en materia de educación.*

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

prioritario y preferencial a sus programas académicos, en condiciones equivalentes a las de los grupos étnicos mencionados en el artículo 205 de la Ley 1448. Estas cuotas serán adicionales a las ya reservadas para miembros de dichas comunidades que no tengan la condición de víctima.

Frente a esto, se plantea en el PND 2022-2026, ampliar la cobertura, mejorar la infraestructura educativa, avanzar en la gratuidad y fortalecer financieramente las instituciones públicas, con la meta de alcanzar una tasa de cobertura bruta del 62% en educación superior para 2026.

El MEN, a través del Viceministerio de Educación Superior, desarrolló lineamientos de Educación Inclusiva e Intercultural. Estos lineamientos orientan a las Instituciones de Educación Superior (IES) en la implementación de acciones y estrategias que fortalezcan el enfoque diferencial, garantizando el acceso, la permanencia y la calidad educativa. Su propósito es asegurar el derecho a la educación superior de las poblaciones con especial protección constitucional, como víctimas del conflicto, personas con discapacidad, grupos étnicos (indígenas, comunidades negras, pueblo Rrom) y población de frontera, quienes forman parte activa de las comunidades académicas en las IES.

De igual manera, se han implementado acciones afirmativas para garantizar el acceso, permanencia y graduación de estudiantes pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, a través del Fondo Especial de Créditos Educativos para Comunidades Negras (FECECN). Este fondo, administrado por el ICETEX y constituido por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación Nacional, otorga créditos 100 % condonables para estudios de pregrado y posgrado en Colombia. Cubre rubros como matrícula, sostenimiento, materiales de estudio y trabajo de grado. Desde su creación en 1996, ha beneficiado a más de 30.000 estudiantes, y entre 2013 y 2024, 26.659 personas accedieron a este apoyo financiero<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> <https://web.icetex.gov.co/prensa/especiales/fondo-especial-de-creditos-100-condonables-para-las-comunidades-negras/fcn-informacion>

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Frente a este ítem, se resalta que el Ministerio de Educación Nacional presentó ante la Comisión Pedagógica Nacional en la segunda sesión de agosto del 2024, la propuesta de ajuste al decreto del Fondo Especial de Créditos Educativos de Comunidades Negras FECEN el cual fue trabajado con los estudiantes representantes nacionales ante el fondo. En dicha Comisión Mixta (Comisión Pedagógica, representantes departamentales de estudiantes del FECEN, ICETEX y el Ministerio) se revisaron los artículos de acuerdo con las observaciones mencionadas por cada instancia de participación. Sin embargo, es importante resaltar que el documento se presentará para su última revisión en la primera sesión de la Comisión Pedagógica Nacional en la vigencia 2025.

Adicionalmente, el Programa Fulbright-MEN, desarrollado en alianza entre el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Fulbright Colombia, ha promovido la formación de alto nivel mediante becas condonables para estudios de maestría en el exterior. Esta estrategia, dirigida a personas afrodescendientes, raizales y palenqueras, benefició a 53 estudiantes entre 2009 y 2022, seleccionados por su excelencia académica y compromiso con el desarrollo de sus comunidades.<sup>78</sup>

Aunque el programa “Puedo Estudiar” fue lanzado como parte de la política de gratuidad en matrícula para educación superior, no se ha publicado la desagregación de beneficiarios pertenecientes a las comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras para la vigencia 2024, en los portales del Ministerio de Educación o del ICETEX.

Para la vigencia 2024, el Ministerio ejecutó con corte a 31 de diciembre de 2024, un total de 47 contratos con pueblos indígenas, pueblo Rrom, y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por \$57.038.459.015.

Para la vigencia 2025, se cuenta con el proyecto de inversión con código BPIN 20240000000081 “Construcción mejoramiento y dotación de ambientes educativos para la implementación de estrategias que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad en los niveles de preescolar, básica y media en el marco de la Formación Integral en Colombia Nacional”, con el cual busca implementar la política

---

<sup>78</sup> <https://www.mineducacion.gov.co/1780/w3-article-419825.html>

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

transversal de “Grupos étnicos - Comunidades afrocolombianas” y “Grupos étnicos - Comunidades Indígenas”, como se relaciona a continuación:

**TABLA 16 RECURSOS ASIGNADOS DURANTE LA VIGENCIA 2025 PARA LA POLÍTICA TRANSVERSAL DE  
“GRUPOS ÉTNICOS”**

GRUPO	VALOR INICIAL 2025	VALOR ACTUALIZADO (\$)
Grupos Étnicos - Indígenas	\$70.255.680.189	\$85.255.680.189
MPC- Mesa Permanente de Concertación	\$8.800.000.000	\$8.800.000.000
MRA-Mesa Regional Amazónica	\$2.000.000.000	\$2.000.000.000
CRIC 2022 - 2026.	-	-
CRIHU	-	-
No Asociado A Organización	\$59,455,680,189.	\$74,455,680,189
Grupos Étnicos - Negritudes, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros		
ENCP PND 2022 - 2026.	\$21,014714032.	\$21,014714032
-	-	-
No Asociado a Organización.	-	\$5.,00.,00

Fuente: Oficio de respuesta Ministerio de educación – Radicado No. 2025-EE-158963 2025-06-

03

El MEN, en el marco de acuerdos con los pueblos indígenas a través de la Mesa Permanente de Concertación, firmó el Contrato No. 5090635 con FINDETER para la elaboración de planes de infraestructura escolar en ambientes de educación propia. El objetivo es apoyar procesos pedagógicos y culturales. Los estudios técnicos se completarán en diciembre de 2025, reflejando la articulación entre inversión pública, concertación étnica y la garantía del derecho a la educación con enfoque diferencial.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En cuanto a la formación continua de docentes, durante el año 2024<sup>79</sup>, el Ministerio implementó la convocatoria “*Formación continua a docentes de educación inicial, básica primaria y primer grado de básica secundaria*”, beneficiando a 5.106 docentes del sector oficial. Esta estrategia tuvo como propósito fortalecer las prácticas pedagógicas mediante contenidos pertinentes a las necesidades regionales y de los ciclos educativos priorizados.

A pesar de que la convocatoria no fue exclusiva para etnoeducadores, participaron 323 docentes pertenecientes a comunidades étnicas, lo que permitió avanzar en la actualización pedagógica en territorios históricamente excluidos de estos procesos. La formación fue desarrollada por tres universidades de alta calidad (El Rosario, Javeriana Cali y Universidad del Norte), y se destacó por brindar herramientas conceptuales y metodológicas para la contextualización educativa.

Para el primer semestre de 2025, el MEN dio continuidad a estos esfuerzos mediante dos nuevas convocatorias: una orientada al tránsito de establecimientos educativos a Escuelas Normales Superiores, y otra a través de los Centros de Inmersión en Lengua Extranjera (CILE). En estos procesos participan 180 docentes y directivos etnoeducadores, con una inversión conjunta superior a los 1.662 millones de pesos. No obstante, persisten desafíos estructurales como orden público y el difícil acceso por condiciones topográficas, factores que inciden de manera negativa en el desarrollo presencial de los docentes. Asimismo, el desarrollo de procesos virtuales debida a la falta de servicios como internet y electricidad.

Para esta instancia de seguimiento, resulta primordial el alertar sobre la situación de nuestros niños, niñas y jóvenes en territorio, la deserción escolar en Colombia continúa siendo un fenómeno complejo y multifactorial, profundamente influenciado por el conflicto armado interno. Entre las causas más relevantes se encuentran el reclutamiento forzado de menores por parte de grupos armados ilegales, el desplazamiento forzado, el confinamiento de comunidades, y la violencia directa contra instituciones educativas. Estas dinámicas afectan

---

<sup>79</sup> Oficio de respuesta Ministerio de educación – Radicado No. 2025-EE-158963 2025-06-03

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

principalmente a las zonas rurales y a comunidades étnicas, donde la presencia estatal es limitada y las condiciones de seguridad son precarias.

Durante el año 2024, la Defensoría del Pueblo<sup>80</sup> reportó un total de 409 casos de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, lo que representa un incremento respecto a los 342 casos registrados en 2023. De estos, el 57 % correspondía a menores pertenecientes a comunidades étnicas. El departamento del Cauca fue el más impactado, con 300 casos, y el grupo armado con mayor número de reclutamientos fue el Estado Mayor Central, con al menos 135 menores vinculados a sus filas.

El impacto de esta violencia sobre el sistema educativo es alarmante. Según el Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Universidad Javeriana<sup>81</sup>, en 2024 se identificaron 6.745 sedes educativas ubicadas en zonas con alertas tempranas por presencia de actores armados, lo que representa un aumento del 69,2 % respecto al año anterior. Para marzo de 2025, ya se habían registrado 1.487 sedes en riesgo inminente, lo que equivale al 22 % del total afectado en 2024. Además, 17.618 docentes trabajaron en contextos de riesgo durante 2024, y en los primeros meses de 2025, 5.796 ya se encontraban expuestos a dinámicas de violencia.

El Boletín de monitoreo N°. 32 de la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia (COALICO)<sup>82</sup> también evidenció que en 2024 se presentaron 317 eventos de conflicto armado que afectaron directamente a 44.784 niños, niñas y adolescentes. En estos eventos se documentaron 228 casos de reclutamiento forzado, además de desplazamientos masivos, confinamientos y ataques a escuelas (COALICO, 2024).

Estos datos reflejan una crisis estructural que va más allá de la violencia directa. La deserción escolar en contextos de conflicto armado no solo implica la

---

<sup>80</sup> Defensoría del Pueblo. (2024). *Informe defensorial sobre reclutamiento forzado de menores en Colombia*. <https://www.defensoria.gov.co>

<sup>81</sup> Laboratorio de Economía de la Educación (LEE). (2025). *Educación en riesgo: análisis de sedes educativas en contextos de conflicto armado*. Pontificia Universidad Javeriana. <https://lee.javeriana.edu.co>

<sup>82</sup> COALICO. (2024). *Boletín de monitoreo N°. 32: Afectaciones a niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado en Colombia*. <https://coalico.org>

interrupción de la trayectoria educativa, sino también la pérdida de oportunidades de desarrollo personal y comunitario. Por ello, se requiere una respuesta integral del Estado que incluya la protección efectiva de la comunidad educativa y el fortalecimiento de la presencia institucional en zonas rurales.

Es importante precisar que el MEN no cuenta con el cálculo del indicador de deserción intraanual desagregado por etnias. Los indicadores calculados se desagregan hasta nivel de municipio, sin embargo, estos no fueron aportados.

### 4.1.2 Resultados a Nivel Territorial

Durante la vigencia 2024, la Secretaría de Educación Departamental de Nariño<sup>83</sup> implementó diversas estrategias orientadas a garantizar el acceso y permanencia educativa de poblaciones vulnerables, especialmente víctimas del conflicto armado y comunidades étnicas. Se reconocieron oficialmente 154 instituciones educativas como establecimientos étnicos, lo que permitió focalizar acciones para la atención de población negra en el Pacífico nariñense.

En el marco del enfoque diferencial, se fortaleció la educación inclusiva mediante la vinculación de docentes temporales, intérpretes de lengua de señas, tiflólogos y guías intérpretes, con una inversión superior a \$2.300 millones, lo que permitió atender a estudiantes con barreras de aprendizaje y talentos excepcionales. También se implementaron programas flexibles para adultos y población en extra edad, y se desarrolló el Plan Educativo Rural (PER), con asesoría técnica a instituciones rurales y familias, promoviendo una educación con pertinencia territorial y étnica.

A pesar de los avances, persisten desafíos estructurales. Uno de los principales fue el saneamiento de la planta docente, que inició con un exceso de 405 docentes respecto a la planta viabilizada. Aunque se logró reducir esta cifra a 48, el proceso evidenció la necesidad de una mejor articulación entre los sistemas de información y la planeación educativa.

---

<sup>83</sup> Gobernación de Nariño. (2024). *Informe de gestión vigencia 2024*. <https://www.narino.gov.co>

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Otro reto fue la infraestructura educativa en territorios étnicos y de víctimas, donde si bien se realizaron entregas de mobiliario y dotaciones en municipios como La Llanada, Samaniego y Santacruz de Guachavés, aún se requiere avanzar en la ejecución de proyectos de construcción y adecuación, especialmente en zonas rurales dispersas.

Por otro lado, la Secretaría de Educación del Cauca<sup>84</sup> implementó estrategias orientadas a garantizar el acceso a la educación con enfoque diferencial, priorizando a las comunidades étnicas y víctimas del conflicto armado. Asimismo, se avanzó en la implementación de programas de formación docente con enfoque intercultural, lo que permitió mejorar la calidad educativa en contextos rurales y étnicos.

Uno de los principales logros fue la consolidación de alianzas con autoridades tradicionales y consejos comunitarios para la formulación de planes de etnoeducación y etnodesarrollo. Estas acciones permitieron la inclusión de contenidos curriculares pertinentes a las cosmovisiones de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Además, se logró ampliar la cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE) con enfoque étnico, beneficiando a estudiantes de comunidades vulnerables, lo cual contribuyó a la permanencia escolar.

A pesar de los avances, la Secretaría enfrentó dificultades relacionadas con la infraestructura educativa en zonas rurales y étnicas, donde persisten brechas significativas en condiciones físicas y dotación. También se identificaron retos en la articulación interinstitucional para garantizar la continuidad de los programas educativos dirigidos a víctimas del conflicto, especialmente en contextos de alta movilidad poblacional y riesgo de seguridad. La limitada disponibilidad de docentes con formación en enfoques diferenciales sigue siendo un desafío para garantizar una educación inclusiva y de calidad.

La Secretaría de Educación del Chocó<sup>85</sup> desarrolló diversas acciones orientadas a mejorar la atención educativa de las víctimas del conflicto armado y

---

<sup>84</sup> Gobernación del Cauca. (2024). *Informe de gestión 2024: Rendición de cuentas*. Gobernación del Cauca.

<sup>85</sup> Gobernación del Chocó. (2024). *Informe de gestión y rendición públicas de cuentas 2024*. Gobernación del Chocó.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

de los grupos étnicos, en el marco del Plan de Desarrollo “*El Chocó en Ruta Hacia el Progreso*”. Estas acciones se enfocaron en garantizar el acceso, permanencia y calidad educativa con enfoque diferencial, reconociendo las particularidades culturales, sociales y territoriales de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Uno de los principales avances fue la implementación del programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral (PTAFI 3.0), que benefició a 857 sedes educativas en 29 municipios, mediante el acompañamiento de 334 tutores. Este programa incorporó componentes de arte, cultura, deporte, ciencia, tecnología y educación para la reconciliación, con un enfoque antirracista y socioemocional, fortaleciendo el aprendizaje en contextos vulnerables y étnicos. Además, se promovió la educación propia como medio de diálogo interinstitucional, posicionando la diversidad como eje de calidad educativa.

Se realizaron mejoramientos de infraestructura en sedes rurales y étnicas, incluyendo caminos palafíticos, dotación tecnológica y mobiliario escolar, lo que permitió mejorar las condiciones de aprendizaje en territorios históricamente excluidos.

Adicionalmente, se adelantaron jornadas escolares complementarias, en alianza con COMFACHOCÓ, beneficiando a 1.329 estudiantes en 10 establecimientos educativos, promoviendo el uso del tiempo libre y reduciendo factores de riesgo de deserción.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) logró una cobertura del 100% de los estudiantes registrados en SIMAT. Asimismo, se desarrollaron estrategias de formación docente con enfoque intercultural, mediante convenios con universidades como UNIR y la Universidad Tecnológica del Chocó, que ofrecieron becas y capacitaciones en formulación de proyectos, educación inclusiva y atención a estudiantes con discapacidad y talentos excepcionales.

No obstante, persisten retos importantes. La infraestructura educativa en zonas rurales y étnicas sigue siendo insuficiente, con dificultades para garantizar ambientes dignos y seguros. Adicionalmente, el déficit de docentes capacitados en enfoques diferenciales afecta la calidad de la educación. Además, se evidencian

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

limitaciones en conectividad y acceso a tecnologías, lo que dificulta la implementación de programas TIC en sedes rurales. La desarticulación interinstitucional en algunos municipios también representa un obstáculo para la ejecución efectiva de programas integrales dirigidos a víctimas del conflicto armado.

Por su parte, el Departamento del Valle del Cauca<sup>86</sup> implementó diversas acciones orientadas a fortalecer la educación de los grupos étnicos, con un enfoque diferencial, inclusivo y territorial. Estas acciones se desarrollaron principalmente a través de la Secretaría de Asuntos Étnicos, la Secretaría de Educación y otras entidades aliadas, con el objetivo de cerrar brechas históricas y garantizar el acceso equitativo a oportunidades educativas y culturales.

Desde la Secretaría de Asuntos Étnicos, se ejecutó un convenio interadministrativo con la Corporación Departamental de Recreación, con una inversión de \$800 millones, que permitió visibilizar y fortalecer la identidad cultural de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Este proyecto impactó a 884 participantes de 13 municipios, de los cuales el 70% eran jóvenes entre 14 y 28 años. Además, se promovieron expresiones artísticas urbanas como el hip hop, rap y reguetón, y se realizaron eventos como el Reinado Mis Afro Valle, que fortaleció el empoderamiento de las mujeres afrodescendientes.

En el ámbito educativo, la Secretaría de Educación, en alianza con la Fundación Carvajal, desarrolló un programa de inclusión que benefició a estudiantes con discapacidad y talentos excepcionales en 149 instituciones educativas de municipios no certificados. Se caracterizaron 328 estudiantes, incluyendo población indígena y víctimas del conflicto armado, y se formaron más de 2.100 docentes en estrategias de educación inclusiva, como el Diseño Universal del Aprendizaje. Estas acciones permitieron mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo para poblaciones vulnerables.

Entre los logros más relevantes se encuentra la alta participación de jóvenes étnicos en procesos educativos y culturales, la inclusión efectiva de estudiantes con

---

<sup>86</sup> Gobernación del Valle del Cauca. (2024). *Informe rendición pública de cuentas 2024*. Departamento Administrativo de Planeación. <https://www.valledelcauca.gov.co>

necesidades especiales, y la articulación interinstitucional con universidades, fundaciones y organizaciones comunitarias. Sin embargo, persisten retos como la ampliación de cobertura a zonas rurales dispersas, la sostenibilidad de los programas más allá de 2024, y la necesidad de fortalecer la infraestructura educativa en territorios con alta presencia de población étnica.

Finalmente, los principales obstáculos identificados incluyen limitaciones presupuestales, brechas tecnológicas en zonas rurales, estigmatización social y dificultades logísticas para implementar programas en territorios de difícil acceso o con problemáticas de orden público.

### Voces de las Víctimas Étnicas

En el marco del encuentro de intercambio de experiencias organizado por la Contraloría General de la República, se aplicó una encuesta a 34 líderes y lideresas de comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, negros y Rrom), con el fin de hacer seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes en sus territorios. A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados con el acceso, permanencia y percepción de la educación:

- Con respecto a la cobertura educativa como víctimas: Solo el 14,71% de los encuestados manifestó que él/ella o algún miembro de su hogar estudia bajo cobertura del Estado por ser víctima del conflicto. En contraste, el 64,71% indicó que no accede a esta cobertura, lo que evidencia una brecha significativa en la garantía de este derecho.
- Participación en programas de etnoeducación o educación propia: El 38,24% afirmó que él/ella o alguien de su hogar estudia en programas de etnoeducación o bajo el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), mientras que el 61,76% no lo hace. Esto sugiere que, aunque hay avances, aún persiste una baja cobertura de estos programas en los territorios étnicos.
- Pago de estudios: Un 64,71% de los encuestados ha tenido que asumir directamente los costos de la educación, lo que representa una carga económica significativa y pone en riesgo la permanencia educativa, especialmente en contextos de vulnerabilidad.

- Discriminación en instituciones educativas: El 29,41% reportó haber experimentado discriminación dentro de instituciones educativas, y solo el 5,88% recibió atención psicosocial por estos casos. Esto refleja una necesidad urgente de fortalecer los mecanismos de prevención, atención y reparación frente a la discriminación étnica en el ámbito escolar.
- Culminación de estudios superiores bajo cobertura de víctima: Apenas el 17,65% ha culminado estudios superiores con apoyo estatal como víctima del conflicto, lo que evidencia barreras persistentes en el acceso y permanencia en la educación superior para estas poblaciones.

### 4.1.3 Retos

Uno de los principales retos para la implementación efectiva del Decreto Ley 4635 de 2011 radica en la ausencia de metas claras y avances concretos en la consolidación del sistema etnoeducativo especial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Aunque este sistema está reconocido como un derecho colectivo, su falta de reglamentación e implementación limita la posibilidad de construir modelos pedagógicos propios, fortalecer las lenguas y saberes ancestrales, y consolidar procesos de autonomía educativa. Esta omisión institucional refleja una baja priorización de la etnoeducación en la agenda nacional, lo cual contradice los principios de reparación integral y enfoque diferencial establecidos en la Ley 1448 de 2011.

Otro desafío estructural es la persistente brecha en el acceso y permanencia educativa de la población Negra, afrocolombiana, palenquera y raizal víctima del conflicto armado. A pesar de los lineamientos del MEN para garantizar el ingreso y continuidad de esta población en el sistema educativo, los datos muestran que una proporción significativa de estudiantes aún no accede a servicios educativos con enfoque diferencial. Las cifras de matrícula evidencian un subregistro de estudiantes palenqueros y raizales, lo que sugiere deficiencias en los mecanismos de identificación y focalización de estas comunidades. Además, la falta de cobertura

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

en zonas rurales dispersas y la limitada presencia estatal en territorios étnicos profundizan la exclusión educativa.

Otro aspecto a tener en cuenta es la infraestructura educativa, la cual representa un obstáculo crítico. Muchas sedes ubicadas en territorios étnicos carecen de condiciones adecuadas para el aprendizaje, incluyendo mobiliario, conectividad, acceso a tecnologías y ambientes pedagógicos pertinentes. Aunque se han realizado esfuerzos de dotación y mejoramiento, estos han sido insuficientes frente a la magnitud de las necesidades. La ausencia de una política sostenida de inversión en infraestructura con enfoque étnico-territorial impide garantizar el derecho a una educación digna y culturalmente pertinente.

Asimismo, la formación docente con enfoque diferencial continúa siendo limitada. La escasez de etnoeducadores capacitados, especialmente en zonas rurales, afecta la calidad de la educación impartida a las comunidades del pueblo Negro, afrocolombiano, palenquero y raizal. Si bien se han desarrollado programas de formación continua, estos no han logrado una cobertura suficiente ni una articulación efectiva con las realidades culturales de los territorios. La falta de incentivos y condiciones laborales adecuadas para los docentes en contextos étnicos también incide negativamente en la permanencia y motivación del talento humano.

Finalmente, el contexto de violencia y conflicto armado sigue siendo un factor determinante que obstaculiza la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011. El reclutamiento forzado, el desplazamiento, el confinamiento y los ataques a instituciones educativas afectan directamente a las comunidades étnicas, generando deserción escolar y vulneración de derechos. La falta de una estrategia integral de protección para la comunidad educativa en zonas de riesgo compromete la garantía del derecho a la educación y debilita los procesos de reparación colectiva.

### 4.1.4 Avances

Uno de los avances más significativos en la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 ha sido el fortalecimiento de la oferta educativa con enfoque diferencial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. A través de programas como el Fondo Especial de Créditos Educativos para Comunidades Negras (FECECN), se han otorgado más de 30.000 créditos condonables para estudios de pregrado y posgrado, lo que ha permitido ampliar el acceso a la educación superior para jóvenes de estas comunidades. Esta política ha sido complementada con iniciativas como el programa Fulbright-MEN, que ha beneficiado a 53 estudiantes afrodescendientes con becas para estudios de maestría en el exterior, promoviendo la formación de alto nivel con compromiso comunitario.

En el nivel de educación inicial, se han logrado avances importantes en cobertura y atención integral. Durante la vigencia 2024, más de 35.000 niños y niñas pertenecientes a comunidades étnicas accedieron a servicios educativos a través del ICBF y el sistema oficial, lo que refleja un esfuerzo por garantizar trayectorias educativas completas desde la primera infancia. Además, se entregaron 919 kits pedagógicos en 550 sedes educativas, fortaleciendo los ambientes de aprendizaje con materiales pertinentes en arte, ciencia y cultura.

En el ámbito territorial, departamentos como Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca han implementado estrategias concretas para garantizar el derecho a la educación de las comunidades del pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal. Estas incluyen la vinculación de docentes con formación en enfoques diferenciales, la implementación de programas de tutorías como el PTAFI 3.0, y la ejecución de proyectos de infraestructura educativa en zonas rurales y étnicas. En particular, el Valle del Cauca ha destacado por su articulación interinstitucional y la promoción de la identidad cultural a través de convenios con organizaciones comunitarias.

También se han desarrollado acciones afirmativas en educación media y superior, como la creación de los Sistemas de Educación Media y Superior (SIMES)

en zonas rurales dispersas, que han facilitado el acceso a más de 3.800 estudiantes que se encontraban fuera del sistema educativo. Asimismo, se han realizado procesos de formación continua para docentes etnoeducadores, beneficiando a más de 300 maestros en 2024, y se han proyectado nuevas convocatorias para 2025 con una inversión superior a los 1.600 millones de pesos.

Estos avances, aunque aún insuficientes frente a los desafíos estructurales, evidencian un compromiso institucional creciente con la garantía del derecho a la educación de las comunidades del pueblo Negro, afrocolombiano, palenquero y raizal. La implementación progresiva de políticas con enfoque étnico, la inversión en infraestructura, y el fortalecimiento de capacidades docentes son pasos fundamentales hacia una educación más equitativa, pertinente y transformadora.

### 4.1.5 Conclusiones

La implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 ha permitido consolidar un marco normativo que reconoce el derecho a una educación con enfoque diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Este marco ha sido respaldado por políticas complementarias como la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 804 de 1995, así como por acciones afirmativas impulsadas desde el Plan Nacional de Desarrollo. Gracias a ello, se han logrado avances importantes en la inclusión educativa de estas comunidades, especialmente en los niveles de educación inicial, básica y superior.

En términos de cobertura, se ha incrementado la matrícula de estudiantes del pueblo Negro, afrocolombiano, palenquero y raizal en el sistema educativo, y se han fortalecido programas como el Fondo Especial de Créditos Educativos para Comunidades Negras (FECECN) y el programa Fulbright-MEN, que han ampliado el acceso a la educación superior. Asimismo, se han desarrollado estrategias de formación docente con enfoque étnico y se han implementado proyectos de infraestructura educativa en territorios con alta presencia de población étnica.

No obstante, persisten desafíos estructurales que limitan la efectividad de la política. Entre ellos se destacan la falta de metas claras para el sistema

etnoeducativo especial, la baja cobertura en comunidades como las palenqueras y raizales, y la escasa disponibilidad de docentes con formación en enfoques interculturales. Además, la infraestructura educativa en zonas rurales continúa siendo insuficiente, y la articulación interinstitucional aún presenta debilidades.

El conflicto armado y la violencia siguen siendo factores determinantes que afectan el acceso y la permanencia educativa de las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal. El reclutamiento forzado, el desplazamiento y los ataques a instituciones educativas han generado altos niveles de deserción escolar, especialmente en regiones como el Cauca y el Chocó. Esta situación evidencia la necesidad de una respuesta integral del Estado que garantice condiciones de seguridad y protección para la comunidad educativa.

Finalmente, aunque se han generado espacios de participación y concertación con las comunidades, es necesario fortalecer su autonomía en la definición de modelos pedagógicos propios. La implementación efectiva del sistema etnoeducativo especial sigue siendo una deuda pendiente, y su desarrollo es clave para avanzar hacia una educación verdaderamente inclusiva, pertinente y transformadora para el pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal.

### 4.1.6 Recomendaciones

Al Ministerio de Educación Nacional:

- Garantizar el derecho a una educación propia, pertinente y con enfoque diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mediante la reglamentación e implementación efectiva del sistema etnoeducativo especial establecido en el Decreto Ley 4635 de 2011, asegurando que responda a las realidades culturales, lingüísticas y territoriales de las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal.
- Asegurar una línea presupuestal sostenida y exclusiva para el desarrollo del sistema etnoeducativo, incluyendo infraestructura, formación docente, dotación pedagógica y fortalecimiento institucional en los territorios.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Capacitar a los equipos técnicos del Ministerio y de las Secretarías de Educación en enfoque étnico, interculturalidad y gestión territorial, para asegurar una implementación coherente y respetuosa de los derechos colectivos.
- Crear un mecanismo de seguimiento que incluya a representantes de las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, con el fin de evaluar el impacto del sistema, identificar ajustes necesarios y garantizar la transparencia en su ejecución.
- Mejorar los sistemas de información para caracterizar adecuadamente a la población Negra, afrocolombiana, palenquera y raizal dentro del sistema educativo. La ausencia de indicadores desagregados por etnia, como los de deserción escolar, impide una evaluación precisa de las políticas implementadas. También es urgente garantizar condiciones de seguridad para la comunidad educativa en territorios afectados por el conflicto armado, mediante estrategias intersectoriales que protejan a estudiantes y docentes frente a amenazas como el reclutamiento forzado. Finalmente, se recomienda priorizar la inversión en infraestructura educativa en territorios étnicos, asegurando ambientes dignos, seguros y culturalmente pertinentes para el aprendizaje.

### Al Icetex:

- Fortalecer el acceso y la gestión del Fondo Especial de Créditos Educativos para Comunidades Negras (FECECN), simplificando los procesos de postulación y garantizando la condonación efectiva de los créditos. Aunque este fondo ha beneficiado a miles de estudiantes, aún persisten barreras administrativas y falta de información clara que dificultan su aprovechamiento. Es necesario ampliar la cobertura del fondo, especialmente en regiones con baja presencia institucional, y asegurar que los criterios de selección respondan a las condiciones de vulnerabilidad de los estudiantes del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal.
- Publicar información desagregada por etnia sobre los beneficiarios de sus programas, promoviendo la transparencia y permitiendo un seguimiento más riguroso del impacto de sus políticas.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Fortalecer la articulación con el Ministerio de Educación y con las organizaciones étnicas, para que las decisiones sobre el FECECN y otros fondos se construyan de manera participativa y respondan a las necesidades reales de las comunidades. Esta articulación es clave para garantizar que los programas de financiamiento educativo contribuyan efectivamente a la reparación integral y al cierre de brechas históricas.

A las Secretarías de educación:

- Avanzar en el reconocimiento oficial de las instituciones etnoeducativas dentro de sus jurisdicciones. Esta medida es clave para focalizar recursos, implementar proyectos pedagógicos propios y garantizar una atención educativa pertinente a las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal.
- Priorizar la vinculación de docentes pertenecientes a estas comunidades y asegurar su formación continua en enfoques diferenciales, interculturales e inclusivos. La presencia de etnoeducadores capacitados es fundamental para fortalecer la identidad cultural y mejorar la calidad educativa en contextos étnico
- Fortalecer la articulación intersectorial con entidades de salud, cultura, bienestar familiar y protección, para garantizar una atención integral a los estudiantes del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, especialmente en contextos de vulnerabilidad y riesgo.
- Promover la participación de las comunidades en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas educativa, involucrando a consejos comunitarios, organizaciones afrodescendientes y liderazgos locales no solo fortalece la gobernanza educativa, sino que también garantiza que las decisiones respondan a las realidades y aspiraciones de los territorios.

### 4.2 Derecho a la vivienda

En relación con el cumplimiento de los Decretos Leyes dirigidos a la atención de las víctimas étnicas del conflicto armado interno, el Estado colombiano reconoce

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

a los pueblos y comunidades anunciadas como sujetos de especial protección constitucional<sup>87</sup>, y establece medidas<sup>88</sup> de atención, reparación integral<sup>89</sup>, asistencia y restitución de derechos territoriales y culturales<sup>90</sup>.

El derecho a la vivienda digna constituye un componente esencial de la reparación integral para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, reconocidas como víctimas del conflicto armado interno en Colombia. En este marco, el Decreto Ley 4635 de 2011<sup>91</sup> establece medidas específicas para garantizar el acceso prioritario y con enfoque diferencial a soluciones habitacionales que respondan a las particularidades culturales, territoriales y sociales de estas comunidades. La vivienda, entendida no solo como un bien material, sino como un espacio de arraigo, identidad y pervivencia cultural, debe ser abordada desde una perspectiva integral que articule restitución de derechos, sostenibilidad territorial y participación comunitaria, con pleno respeto de su ancestralidad.

Esto implica que el Estado debe garantizar el acceso efectivo a soluciones habitacionales dignas, adecuadas y culturalmente pertinentes, respetando sus prácticas tradicionales, formas de organización comunitaria y cosmovisión. Esta disposición se alinea con los principios de justicia social, equidad étnica y reparación transformadora que orientan la política pública para las víctimas en Colombia.

Ante esto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), conforme el Decreto Ley 3571 de 2011<sup>92</sup>, modificado por el Decreto 1604 de 2020<sup>93</sup>, tiene por objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes,

<sup>87</sup> Constitución Política Art. 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

<sup>88</sup> Constitución Política Art. 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la **primacía** de los **derechos** inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

<sup>89</sup> Conpes 4031 de 2021. Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>90</sup> Decreto ley 4635 de 2011 – VIVIENDA Arts. 60 -63.

<sup>91</sup> Decreto 4635 de 2011 “*Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*”.

<sup>92</sup> Decreto 3571 de 2011, “*Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.*”

<sup>93</sup> Decreto 1604 de 2020, “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*”.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

programas y regulaciones en materia de vivienda, financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.

El Ministerio crea e implementa programas tendientes a promover el acceso a la vivienda, con el fin de mejorar las condiciones habitacionales de las personas de menores ingresos y contribuir con la disminución del déficit habitacional del país mediante la asignación de un Subsidio Familiar de Vivienda.

De tal modo, las políticas se concentran en la implementación de programas de vivienda que promuevan condiciones favorables que garanticen el acceso a la vivienda en condiciones dignas para la población colombiana que más lo necesite y con una priorización de sectores poblacionales en condiciones diferenciales, tales como población víctima del conflicto armado, grupos étnicos, madres comunitarias, mujeres cabeza de hogar, población con discapacidad, entre otras.

Se debe resaltar que los programas del Ministerio tienen aplicación a nivel nacional y están dirigidos de manera general a toda la población, la cual debe cumplir los requisitos de acceso al programa.

Durante la vigencia 2024, el (MVCT), en articulación con entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), adelantó diversas acciones orientadas a cerrar las brechas históricas en el acceso a la vivienda para la población negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Este capítulo presenta un análisis detallado de los avances institucionales, los resultados obtenidos a nivel nacional y territorial, los principales desafíos persistentes y las recomendaciones estratégicas para fortalecer la implementación de la política pública de vivienda con enfoque étnico. A través de este balance, se busca contribuir a la consolidación de una política habitacional que reconozca la diversidad étnica del país y promueva una reparación transformadora para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

#### 4.2.1 Resultados

A continuación, se presentan los principales resultados obtenidos durante la implementación de la política a nivel nacional y territorial:

##### 4.2.1.1 Resultados obtenidos en 2024 a nivel nacional

Durante la vigencia 2024, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en articulación con Fonvivienda y otras entidades del SNARIV, logró avances significativos en el acceso progresivo al derecho a la vivienda para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, reconocidas como víctimas del conflicto armado conforme al Decreto Ley 4635 de 2011.

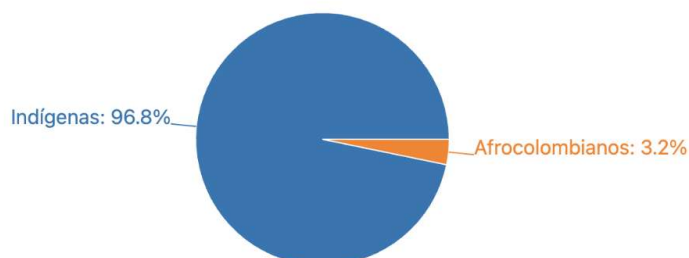
Las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal fueron incluidas como grupo poblacional prioritario en los programas de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), tanto en modalidad de adquisición de vivienda nueva como en mejoramiento de vivienda urbana y rural. Estos programas incluyeron criterios de focalización con enfoque diferencial étnico y socioeconómico, permitiendo priorizar hogares de comunidades negras en condición de pobreza, víctimas del desplazamiento forzado o con necesidades habitacionales críticas.

En contraste con esa política, y entendiendo que el Ministerio solo aportó base de datos relacionada con etnias víctimas y por sentencias judiciales, en asignación y pago de viviendas nuevas para 348 personas, durante el año 2024, correspondiente a \$36,551 millones de pesos, de los cuales 298 son víctimas del conflicto armado interno, y solo 31 son beneficiarios étnicos, representando el 8.9% del total, se puede mencionar que para la comunidad del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal en específico se asignaron \$ 91 millones de pesos que corresponden al único beneficiario por sentencia judicial durante este periodo evaluado. En concordancia con la información, se puede mencionar que el cumplimiento fue del 3.2% con relación a todas las etnias víctimas.

# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**GRÁFICA 3 VIVIENDAS ENTREGADAS POR SENTENCIAS A VÍCTIMAS ÉTNICAS DEL CONFLICTO ARMADO**

## DISTRIBUCIÓN ÉTNICA SENTENCIAS



Fuente: Oficio 2025EE0031531- Ministerio de Vivienda

**TABLA 17 VIVIENDA ENTREGADA POR SENTENCIA JUDICIAL – BENEFICIARIO Y PRESUPUESTO ASIGNADO**

Fuente	Grupo Étnico	Cantidad	Presupuesto	Valor Unitario	Participación %
Sentencias Judiciales	Afrocolombianos	1	\$ 91.000.000	\$ 91.000.000	3,2

Fuente: Oficio 2025EE0031531- Ministerio de Vivienda

Dado lo anterior, el MVCT reportó la entrega de viviendas nuevas rurales a 84 afrodescendientes por \$6.787.753.896, 8 personas negras por \$713.301.585 y 49 raizales por \$2.913.302.000 en el marco del Programa de Promoción de vivienda nueva rural – Mi casa en el campo, como se detalla a continuación:

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**TABLA 18 RELACIÓN DE VIVIENDAS ENTREGADAS A POBLACIÓN NEGRA, AFROCOLOMBIANA,  
PALENQUERA Y RAIZAL – VIGENCIA 2024**

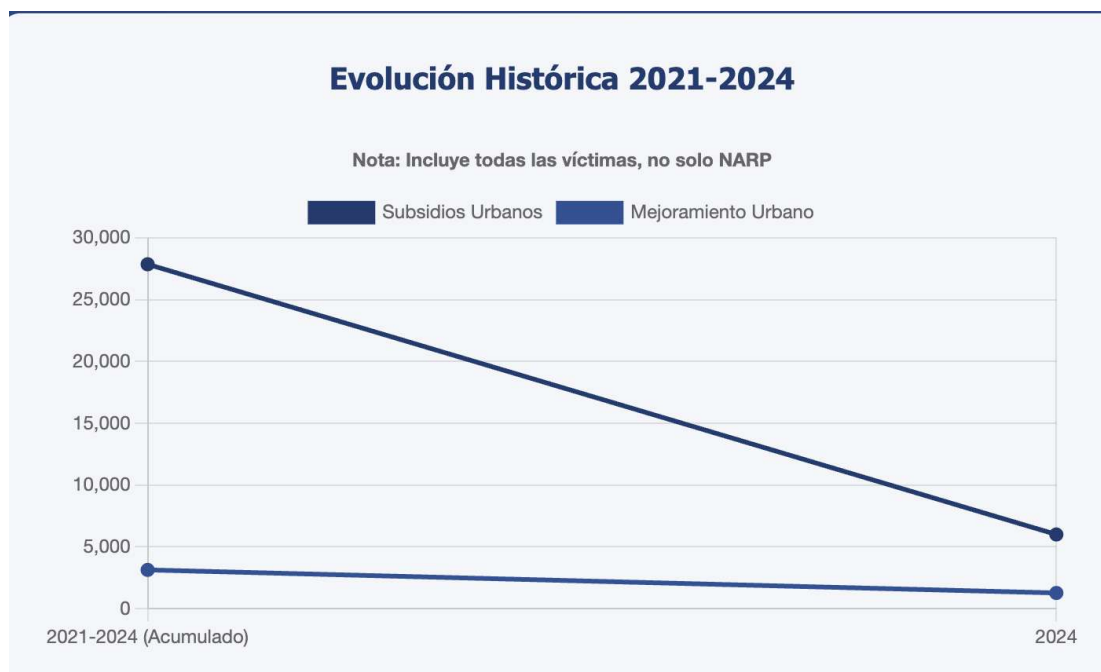
		AFRODESCENDIENTE		NEGRO		RAIZAL	
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PERSONAS	VALOR SUBSIDIO	PERSONAS	VALOR SUBSIDIO	PERSONAS	VALOR SUBSIDIO
ANTIOQUIA	SAN JUAN DE URABÁ	22	\$ 1.639.400.000				
ARAUCA	FORTUL	1	\$ 74.541.600				
	TAME					30	\$ 2.101.302.000
BOLÍVAR	MORALES	2	\$ 167.076.000				
CAQUETÁ	FLORENCIA					10	\$ 812.000.000
	PUERTO RICO	3	\$ 273.000.000				
CHOCÓ	ATRATO	32	\$ 2.650.368.840	2	\$ 173.684.420		
NARIÑO	BARBACOAS	12	\$ 974.400.000	2	\$ 162.400.000		
SUCRE	SAN ONOFRE	6	\$ 456.246.000				
VALLE DEL CAUCA	B/VENTURA	5	\$ 471.521.456	4	\$ 377.217.165		
	DAGUA	1	\$ 81.200.000				
<b>TOTALES</b>		<b>84</b>	<b>\$ 6.787.753.896</b>	<b>8</b>	<b>\$ 713.301.585</b>	<b>40</b>	<b>\$ 2.913.302.000</b>

Fuente: Información consolidada SSEVR – Ministerio de Vivienda

A pesar de estas limitaciones, se evidencia una cobertura territorial amplia, con presencia en al menos ocho departamentos, lo que indica un esfuerzo institucional por atender a estas poblaciones étnicas. No obstante, la heterogeneidad en los montos asignados se requiere fortalecer los criterios de focalización, transparencia y pertinencia cultural en la asignación de subsidios de vivienda.

En el marco del Documento CONPES 4031 de 2021 y del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se reportaron los siguientes resultados nacionales acumulados para el periodo 2021-2024, en los cuales participaron hogares pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras:

**GRÁFICA 4 RESULTADOS ACUMULADOS VIGENCIA 2021-2024 DE SUBSIDIOS Y MEJORAMIENTOS  
URBANOS**



Fuente: Información consolidada SSEVR – Ministerio de Vivienda

Se evidencia una tendencia preocupante en la asignación de subsidios urbanos para víctimas del conflicto armado, al mostrar una disminución sostenida desde aproximadamente 30.000 subsidios en 2021 hasta cerca de 5.000 en 2024. Esta caída contrasta con la estabilidad en el número de subsidios para mejoramiento urbano, que se mantiene constante en torno a los 5.000 durante el mismo periodo. Aunque no todos los subsidios están desagregados exclusivamente por pueblo étnico, el Ministerio de Vivienda ha reconocido que una parte sustancial de los beneficiarios de estas acciones corresponde a comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, especialmente aquellas localizadas en municipios PDET, zonas étnicas priorizadas por la política de restitución de tierras y territorios con enfoque de desarrollo rural y sostenibilidad.

La Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social (DIVIS), en coordinación con la Unidad para las Víctimas (UARIV) y el Ministerio del Interior, consolidó bases de datos de potenciales beneficiarios étnicos y priorizó la inversión en municipios con alta presencia de comunidades negras, tales como Tumaco

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

(Nariño), Buenaventura (Valle del Cauca), Quibdó y Bojayá (Chocó), San Andrés, Cartagena (Bolívar), Barranquilla (Atlántico), entre otros.

Estas acciones reflejan una intención institucional por avanzar en el cierre de brechas históricas en materia de vivienda para las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal y por consolidar una política habitacional con enfoque étnico, territorial y diferencial.

En complemento a lo anterior, los avances financieros registrados por el MVCT para el año 2024 permiten dimensionar la cobertura alcanzada:

Según los reportes presupuestales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT)<sup>94</sup>, con corte al 31 de diciembre de 2024, se asignaron 6.003 subsidios de vivienda familiar urbana y 1.274 subsidios de mejoramiento urbano a hogares víctimas del conflicto armado. Aunque la información del cuadro general no discrimina de forma detallada por grupo étnico, el Ministerio ha indicado en este informe que una parte significativa de estos subsidios se orientó a comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el marco de la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011.

En este contexto, se destaca la priorización territorial en municipios con alta presencia de población Negra Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, así como las acciones de concertación con sus organizaciones representativas. Estos avances han contribuido a cerrar brechas históricas en el acceso a vivienda urbana digna, aunque persisten desafíos en zonas rurales y dispersas donde la cobertura aún es limitada.

Por otro lado, durante la vigencia 2024, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio fortaleció la gestión institucional para atender de forma diferencial a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, víctimas del conflicto armado, conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 4635 de 2011. Esta gestión se desarrolló mediante la implementación de estrategias normativas, programáticas y de articulación interinstitucional en distintos niveles.

---

<sup>94</sup> 2025EE0091629. CGR por Requerimiento de Información al Ministerio de Vivienda y SIGEDOC 2025EE0031531. Ministerio de Vivienda (...) Respuesta a la CGR.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Entre las principales acciones de gestión institucional se destacan:

- Se adelantaron procesos de diálogo y acuerdos con delegados de las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, a través de mesas técnicas, espacios de participación y escenarios de seguimiento a la política pública de vivienda con enfoque étnico. Estas concertaciones permitieron priorizar territorios, focalizar beneficiarios y definir tipologías de soluciones habitacionales acordes con las características culturales y sociales de estas comunidades.
- El Ministerio trabajó coordinadamente con la UARIV, el Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y las entidades territoriales para articular acciones de identificación, focalización y atención a hogares afrocolombianos víctimas del conflicto. Se avanzó en el cruce de bases de datos, en la priorización territorial y en la articulación con Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC).
- Se consolidaron criterios técnicos para incorporar el enfoque diferencial en la asignación de Subsidios Familiares de Vivienda (SFV), tanto en zona urbana como rural. Asimismo, se fortalecieron las condiciones de participación en los programas de vivienda mediante la flexibilización de requisitos para hogares víctimas en situación de pobreza, con jefatura femenina o integrantes con discapacidad.
- En cumplimiento del artículo 349 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026), el Ministerio presentó informes ante las instancias de concertación étnica, reportando las acciones desarrolladas, los recursos ejecutados y las proyecciones presupuestales priorizadas para las vigencias futuras, con participación directa de las comunidades.
- Se suscribieron contratos con operadores técnicos y financieros para la ejecución de proyectos de vivienda dirigidos a comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, incluyendo la estructuración, legalización, ejecución y seguimiento de soluciones habitacionales en territorios colectivos o zonas urbanas receptoras de víctimas.

Estas acciones reflejan un esfuerzo institucional por consolidar una política de vivienda étnicamente pertinente, en diálogo con las organizaciones afro y en

articulación con las entidades del SNARIV. No obstante, persisten desafíos en la estandarización de procedimientos, en la cobertura efectiva de la demanda habitacional y en la sostenibilidad de las acciones más allá de una vigencia fiscal.

### 4.2.1.2 *Resultados obtenidos en 2024 a nivel territorial*

Durante la vigencia 2024, el despliegue territorial de la política de vivienda con enfoque étnico permitió avanzar en el acceso progresivo a soluciones habitacionales para comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal ubicadas en distintos departamentos del país, particularmente en territorios colectivos, municipios PDET y zonas urbanas receptoras de población desplazada.

Las acciones adelantadas se materializaron a través de la asignación de subsidios familiares de vivienda en especie, la promoción de proyectos de mejoramiento de vivienda rural y urbana, así como la ejecución de planes de reparación colectiva en articulación con la UARIV y las entidades territoriales.

A nivel territorial, se destacan los siguientes resultados específicos:

- Departamento del Chocó: Se asignaron subsidios en el marco del Contrato de Obra 012F-2025 celebrado entre el Ministerio de Vivienda y el Consorcio Chocó Restituciones, orientados a beneficiar al Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina del Alto Atrato (COCOMOPOCA), mediante soluciones habitacionales en los municipios de Bagadó, Atrato, Lloró y Cértegui.
- Departamento de Nariño: Se priorizaron comunidades afrodescendientes ubicadas en Tumaco y Barbacoas, articulando el componente de vivienda con medidas de reparación colectiva y restitución de derechos territoriales.
- Departamento de Bolívar: En Cartagena y municipios aledaños se gestionaron proyectos de vivienda urbana en zonas de alta concentración de población afrocolombiana víctima de desplazamiento forzado.
- Departamento de Valle del Cauca: En Buenaventura y Cali se implementaron esquemas de mejoramiento habitacional en barrios con alta presencia de

comunidades negras, articulando con planes locales de desarrollo y recursos de cooperación internacional.

- Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: Se estructuró un proyecto normativo para ajustar el valor máximo de la Vivienda de Interés Social Rural (VISR) en zonas insulares con presencia raizal, elevando el tope a 280 SMLMV y permitiendo asignaciones de subsidios hasta por el valor total de la vivienda.

En todos estos territorios las intervenciones se realizaron bajo criterios de focalización territorial, incorporando variables como el déficit habitacional, el riesgo de desplazamiento, la condición de sujeto de reparación colectiva y la inclusión en programas como los PDET, PNIS o restitución de tierras.

A pesar de los avances, se evidencian diferencias en la capacidad de gestión territorial y en los niveles de coordinación entre entidades nacionales y locales, lo que genera desigualdades en el ritmo y calidad de implementación de las soluciones de vivienda en las distintas regiones.

### Voces de las víctimas étnicas

En el marco del encuentro de intercambio de experiencias organizado por la Contraloría General de la República, se aplicó una encuesta a 34 líderes y lideresas de comunidades étnicas distribuidos así: indígenas: 18 personas (52.94%), afrocolombianos: 9 personas (26.47%), negros: 4 personas (11.76%) y Pueblo Rrom: 3 personas (8.82%). El (85.29%) de los encuestados reportó que ha sido víctima de amenaza, desplazamiento forzado, desalojo y/o despojo.

A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados con el acceso, permanencia y percepción de la Vivienda:

**Subsidios de vivienda urbana:** Se brindaron subsidios a 6 personas de estas comunidades (17.65% de los encuestados) para la compra de vivienda en áreas urbanas, a pesar de las dificultades para acceder a la oferta institucional debido a la falta de información.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**Subsidios de vivienda rural:** 4 personas (11.76%) recibieron apoyo para adquisición de vivienda rural, aunque este número es significativamente bajo considerando las necesidades de la población desplazada.

Dentro de las razones que exponen los encuestados para el no acceso a estos subsidios reportaron:

- Nunca he recibido información sobre esta oferta institucional: 12 personas (35.29%).
- No lo he solicitado: 4 personas (11.76%).
- Fui beneficiario pero el subsidio nunca llegó: 2 personas (5.88%).
- Otra / Me lo han negado: 3 personas (8.82%).

Esta situación refleja una debilidad en los mecanismos de divulgación y acompañamiento, lo cual vulnera el principio de participación informada y el enfoque diferencial que exige el decreto. La ausencia de estrategias de comunicación culturalmente pertinentes limita el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda.

**Acceso a programas de restitución de tierras:** Solo 4 personas (11,76%) refirieron que el predio despojado les ha sido devuelto por medio de los procesos de restitución de tierras. Aunque se logró avanzar en ciertos casos, la mayoría de las personas aún no han sido beneficiadas con la restitución de tierras o la reubicación en tierras más seguras. Las respuestas abiertas revelan causas como la falta de titulación, la ocupación de territorios por terceros, la inseguridad persistente y la ausencia de procesos de reubicación.

**Proceso de Retorno y Reubicación:** Sólo dos personas (5.88%) reportaron ser beneficiarios de alguna medida de retorno o reubicación. El escaso número de beneficiarios de medidas de retorno o reubicación refleja una debilidad en la implementación del Protocolo de Retorno y Reubicación, especialmente en contextos étnicos.

A manera de conclusión, los resultados de la encuesta muestran que, a pesar del marco normativo robusto que representan los Decretos Leyes, su

implementación en materia de vivienda para comunidades étnicas sigue siendo limitada, fragmentada y poco efectiva. Es urgente fortalecer la articulación institucional, mejorar la focalización territorial y poblacional, y garantizar la participación de estas comunidades. La falta de acceso a la información, las barreras institucionales y los procesos lentos de restitución de tierras siguen siendo obstáculos significativos.

### 4.2.2 Retos

Durante la vigencia 2024, la implementación de la política de vivienda con enfoque étnico dirigida a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras ha enfrentado múltiples obstáculos que han limitado el cumplimiento efectivo del Decreto Ley 4635 de 2011. Este decreto establece que el Estado debe garantizar el acceso prioritario y diferencial a soluciones habitacionales dignas para estas comunidades, reconociendo su identidad cultural, territorialidad y autonomía. Sin embargo, en la práctica, persisten brechas estructurales que impiden materializar este mandato.

Uno de los principales desafíos ha sido la ausencia de proyectos habitacionales concertados y culturalmente adecuados. Aunque el Ministerio de Vivienda ha avanzado en la focalización territorial, como lo evidencia su respuesta a la Comisión de Seguimiento, aún no se logra una formulación de proyectos que respondan a las particularidades sociales y culturales de las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, especialmente en territorios colectivos y zonas rurales dispersas. Esta situación se agrava por las barreras normativas y técnicas que dificultan la implementación de proyectos en territorios titulados colectivamente, donde los trámites de licenciamiento, acreditación de derechos de uso y condiciones de densidad y entorno no se ajustan a las realidades comunitarias.

Otro aspecto a tener en cuenta es la limitada cobertura y la falta de evidencia detallada sobre la ejecución de los programas. Aunque se han asignado recursos y se han adelantado acciones en distintos territorios, la información sobre el número

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

de beneficiarios, las cuantías asignadas y los resultados concretos es fragmentaria o inexistente. Esta falta de trazabilidad impide evaluar con precisión el impacto de las políticas y limita la posibilidad de realizar ajustes oportunos.

Además, se han identificado fallas en la articulación interinstitucional a nivel local. A pesar de los esfuerzos del nivel nacional por promover escenarios de coordinación, en varios municipios con alta presencia afrodescendiente se evidencian debilidades en la relación entre entidades territoriales, operadores y organizaciones comunitarias, lo que retrasa o bloquea la ejecución de los proyectos.

A esto se suman las limitaciones presupuestales y operativas, el volumen de hogares de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en déficit habitacional supera ampliamente la capacidad financiera del Ministerio, generando acumulación de necesidades insatisfechas y una creciente percepción de incumplimiento por parte de las comunidades.

Se señala como una barrera específica y de alto riesgo, la persistencia de la violencia, la presencia de grupos armados organizados y las disputas territoriales entre ellas y con el Estado.

### 4.2.3 Avances

Durante la vigencia 2024, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) logró avances significativos en la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, orientado a garantizar el derecho a la vivienda para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, víctimas del conflicto armado:

Uno de los principales logros fue la inclusión de estas comunidades como población prioritaria en los programas de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), tanto en modalidad de adquisición como de mejoramiento urbano y rural. Esta priorización se realizó bajo criterios de focalización étnica y socioeconómica, permitiendo atender hogares en situación de pobreza extrema, desplazamiento forzado y déficit habitacional crítico.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En el marco de la articulación interinstitucional, el MVCT trabajó con entidades del SNARIV, como la UARIV, el Ministerio del Interior y la ANT, para viabilizar proyectos de vivienda en territorios colectivos y zonas urbanas receptoras de población desplazada. Esta coordinación permitió avanzar en el cruce de bases de datos, la identificación de beneficiarios y la ejecución de proyectos en municipios con alta presencia de población del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, como Tumaco, Buenaventura, Quibdó, Cartagena y San Andrés.

También, se fortalecieron los espacios de participación y concertación con las comunidades, mediante mesas técnicas y escenarios de diálogo intercultural. Estos espacios permitieron definir tipologías de vivienda acordes con las características culturales y territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, garantizando su inclusión activa en el diseño y seguimiento de los proyectos. En cumplimiento del artículo 349 del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, el Ministerio presentó informes ante instancias de concertación étnica, reportando las acciones desarrolladas, los recursos ejecutados y las proyecciones presupuestales priorizadas para futuras vigencias.

A nivel territorial, se destacan intervenciones en el Chocó, donde se asignaron subsidios para el Consejo Comunitario Mayor de COCOMOPOCA; en Nariño, con proyectos en Tumaco y Barbacoas; y en San Andrés, donde se ajustó el valor máximo de la Vivienda de Interés Social Rural (VISR) para beneficiar a población raizal. Estas acciones reflejan un esfuerzo institucional por consolidar una política habitacional con enfoque étnico, territorial y diferencial, que contribuya al restablecimiento de condiciones de vida, la pervivencia cultural y la reparación integral de las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal.

### 4.2.4 Conclusiones

La implementación de la política de vivienda dirigida a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras durante la vigencia 2024 evidencia avances relevantes en el reconocimiento y materialización del derecho a la vivienda

digna con enfoque diferencial, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Ley 4635 de 2011.

Los resultados obtenidos a nivel nacional y territorial reflejan una mayor articulación institucional, el fortalecimiento de espacios de concertación y la inclusión progresiva de estas comunidades en los programas de vivienda del orden urbano y rural. Particularmente, la atención a hogares ubicados en territorios colectivos y zonas de retorno ha permitido avanzar hacia procesos de reparación integral, arraigo territorial y pervivencia cultural.

Sin embargo, persisten desafíos estructurales que limitan la cobertura, sostenibilidad y pertinencia cultural de las soluciones habitacionales ofertadas. Las brechas en formulación de proyectos étnicamente adecuados, las barreras técnicas y jurídicas en territorios colectivos, la baja participación de comunidades raizales y palenqueras, las restricciones presupuestales y la persistencia de la violencia, son elementos que requieren atención prioritaria por parte del Estado.

En este contexto, resulta imperativo consolidar una política de vivienda diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, basada en esquemas de concertación real, fortalecimiento de capacidades institucionales, asignación sostenida de recursos y reconocimiento pleno de la diversidad étnica del país. Solo así será posible cerrar las brechas históricas de acceso a la vivienda digna y avanzar en una reparación transformadora que reconozca y restituya los derechos territoriales, sociales y culturales de estas comunidades.

### 4.2.5 Recomendaciones

Con el fin de fortalecer la implementación de la política de vivienda con enfoque étnico para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se recomienda:

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- Desarrollar lineamientos técnicos y metodológicos específicos para la formulación de proyectos de vivienda que respondan a las prácticas culturales, formas de organización y cosmovisión de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, especialmente en territorios colectivos y zonas rurales dispersas.
- Consolidar bases de datos desagregadas por grupo étnico y territorio, en articulación con la UARIV, el Ministerio del Interior y la ANT, para garantizar una asignación más precisa y equitativa de los Subsidios Familiares de Vivienda, con el fin de mejorar la focalización y la transparencia en la asignación de subsidios.
- Fortalecer la asignación presupuestal para la atención de comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, con especial énfasis en los municipios que presentan alta concentración de población afrodescendiente y raizal, garantizando que los recursos destinados a los programas de vivienda con enfoque étnico tengan continuidad y cobertura suficiente para responder a las necesidades habitacionales identificadas en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011.
- Garantizar la participación efectiva de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las fases del ciclo de los proyectos (diseño, ejecución, seguimiento), mediante mesas técnicas, consultas previas y espacios de diálogo intercultural.
- Implementar estrategias de comunicación culturalmente pertinentes y multilingües, que permitan a las comunidades conocer y acceder a los programas de vivienda.
- 

A los Entes Territoriales:

- Establecer comités técnicos territoriales que integren a las alcaldías, gobernaciones, organizaciones étnicas y operadores, para coordinar la implementación de proyectos de vivienda con enfoque diferencial.

- Incluir metas específicas para comunidades étnicas en los Planes de Desarrollo Territorial, alineadas con los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC).
- Brindar formación y asistencia técnica a funcionarios locales para la formulación, gestión y seguimiento de proyectos de vivienda con enfoque étnico, especialmente en municipios PDET y zonas rurales.
- Gestionar recursos complementarios para ampliar la cobertura de los programas de vivienda, especialmente en contextos de alta demanda y baja capacidad fiscal.

### 4.3 Derecho a la empleabilidad y generación de ingresos

Esta medida busca facilitar la inserción e inclusión laboral de las víctimas y posibilitar que las víctimas étnicas (indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom) puedan acceder a condiciones laborales dignas y desarrollar actividades económicas sostenibles, respetando sus tradiciones, culturas y modelos productivos.

El Estado colombiano tiene la responsabilidad de proporcionar las condiciones necesarias para que las víctimas étnicas puedan recuperar su autonomía económica, mediante la implementación de programas de capacitación, acceso a microcréditos, fomentando la formalización de sus economías tradicionales y garantizando la accesibilidad a mercados. El enfoque de esta medida debe ser diferenciado, considerando las particularidades culturales y territoriales de cada grupo étnico, lo que implica que las políticas de generación de ingresos se diseñen de acuerdo con sus formas de vida, actividades económicas y estructuras sociales propias.

El presente capítulo aborda el estado de implementación de la medida de empleabilidad y generación de ingresos para víctimas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011. Esta medida, concebida como parte integral del componente de asistencia,

pretende posibilitar condiciones que permitan a las comunidades étnicas restablecer su autonomía económica, vigorizar los sistemas productivos propios, acceder a oportunidades laborales y de emprendimiento con pertinencia cultural, y en cierta medida ser parte de la ayuda humanitaria de transición.

A partir de la información reportada por entidades del orden nacional y territorial, se analizan los principales avances, limitaciones y retos en la ejecución de esta política, con énfasis en la sostenibilidad de los proyectos, la articulación interinstitucional y la inclusión efectiva de las comunidades en los procesos de diseño e implementación. Este análisis permite identificar áreas críticas que requieren atención para asegurar que la empleabilidad y generación de ingresos contribuyan de manera real y duradera al bienestar de las víctimas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

### 4.3.1 Resultados

En el marco del Decreto Ley Étnico 4635 de 2011, no se cuenta con indicadores específicos oficialmente establecidos para medir el derecho a la generación de ingresos. La ausencia de indicadores específicos para medir este derecho representa una limitación significativa para el seguimiento y evaluación de esta medida de reparación integral para las víctimas étnicas.

Se requiere con carácter urgente de herramientas técnicas que permitan evidenciar avances, identificar brechas y orientar la toma de decisiones. Estos permitirían medir no solo el número de personas beneficiadas con programas de empleabilidad o emprendimiento, sino también la calidad y sostenibilidad de los ingresos generados, la pertinencia cultural de las intervenciones y el grado de participación de las comunidades en el diseño e implementación de las políticas. Además, los indicadores facilitarían la rendición de cuentas ante las comunidades étnicas y los órganos de control, fortaleciendo la transparencia y la eficacia institucional.

### 4.3.1.1 Resultados obtenidos a nivel nacional en 2024

A continuación, se presentan los resultados y avances cualitativos reportados por algunas entidades del orden nacional, pertenecientes a tres sectores, con el fin de establecer las acciones implementadas para la generación de ingresos de las víctimas étnicas. En algunos casos, no se encuentran resultados desagregados por etnia, dado que en su gran mayoría atienden a la población víctima étnica de manera transversal, sin enfoque diferencial.

#### Sector Trabajo

- **Servicio Público de Empleo -SPE**

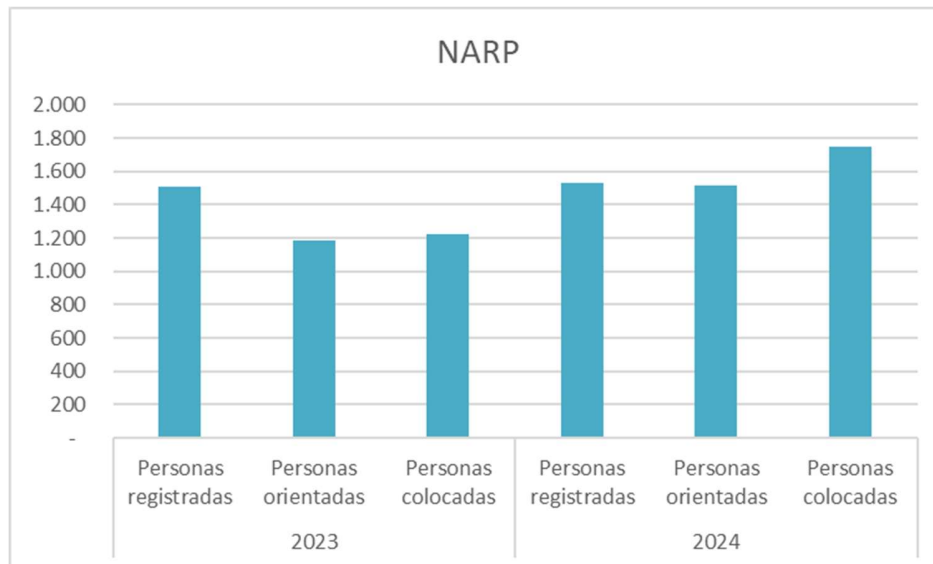
En el año 2024, el Servicio Público de Empleo<sup>95</sup> (SPE) evidenció un crecimiento significativo en la colocación laboral de víctimas étnicas. En 2023, se registraron 1.669 colocaciones, mientras que en 2024 la cifra ascendió a 2.389 personas colocadas, destacándose los afrocolombianos con 1.237 colocaciones, seguidos por indígenas (607), negros (422), raizales (76), Rrom (34) y palenqueros (13). Estos resultados reflejan un avance importante en la inclusión laboral, aunque persisten desafíos en la sostenibilidad de los ingresos y la diversificación de los sectores de inserción.

A continuación, se presenta las cifras relacionadas con el registro, orientación y colocación de negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en 2023 y 2024.

---

<sup>95</sup> Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2025, mayo 27). *Respuesta a radicado SPE-GRC-2025-ER-0002790 - SPE-DG-2025-EE-0003017*. <https://www.serviciodeempleo.gov.co>

**GRÁFICA 5 CIFRAS DE EMPLEABILIDAD DE NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES Y PALENQUEROS  
2023-2024**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información enviada por el SPE.

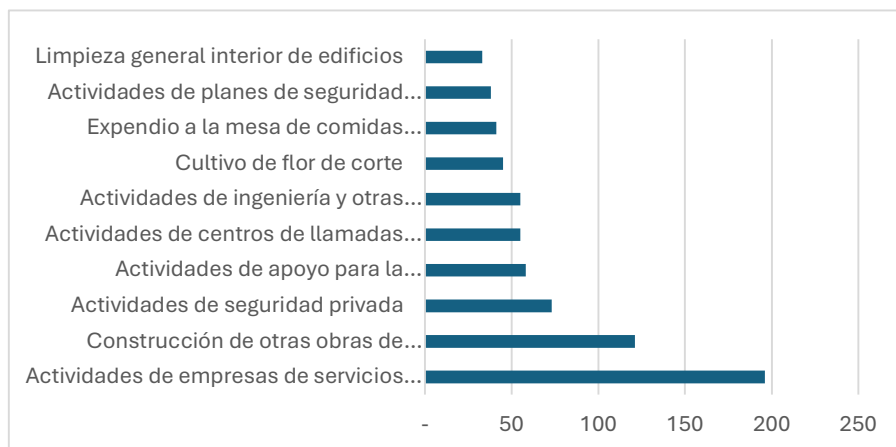
Respecto a las fases de registro y orientación, se identificó un aumento en el número de víctimas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras registradas y orientadas por el SPE, pasando de 2.689 en 2023 a 3.047 en 2024. Ahora bien, en la vigencia 2023 el resultado de víctimas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras colocados fue de 1.224, y para la vigencia 2024 se incrementó la cifra, ascendiendo a 1.748 víctimas negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, que representa el 42% de aumento de personas colocadas.

Durante la vigencia 2024, el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE) reportó que las víctimas étnicas fueron colocadas principalmente en sectores caracterizados por alta rotación laboral y menor estabilidad. El sector con mayor número de colocaciones fue el de actividades de empresas de servicios temporales, con 330 personas, representando el 14% del total. Le siguieron la construcción de otras obras de ingeniería civil con 169 personas (7%) y las actividades de seguridad privada con 129 personas (5%). Otros sectores relevantes incluyeron el apoyo a la extracción de petróleo y gas natural, centros de

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

llamadas, administración pública, construcción de carreteras, consultoría técnica, cultivo de flores y limpieza industrial, todos con participaciones entre el 2% y 3%.

**GRÁFICA 6 SECTORES EN LOS QUE SE COLOCARON PERSONAS VÍCTIMAS**



Fuente: Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE)

Esta distribución evidencia una concentración en sectores de baja cualificación, lo que plantea desafíos en términos de sostenibilidad e inclusión laboral efectiva para estas poblaciones. Se hace necesario fortalecer estrategias que promuevan el acceso a empleos más estables y con mejores condiciones, incorporando un enfoque diferencial que responda a las particularidades culturales y socioeconómicas de las comunidades étnicas.

Adicionalmente, en el 2024, dentro de los avances reportados por el SPE fue la formulación del proyecto de inversión “*Fortalecimiento de la red de prestadores del SPE para la mitigación de barreras y el acceso al mercado laboral formal de víctimas del conflicto armado (2024-2027)*”, el cual incorporó un enfoque diferencial étnico. En este marco, se implementó el programa “*Empleo Sin Barreras*”, cuyo objetivo es brindar servicios de acceso al mercado laboral formal y mitigación de barreras para población víctima del conflicto armado y otras poblaciones con barreras de inclusión laboral. Este programa brindó servicios de registro, orientación, preselección y remisión a vacantes, con cobertura en 29 municipios de 14 departamentos del país. Durante el segundo semestre de 2024, este programa atendió a 5.767 personas, de las cuales 4.730 eran víctimas del

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

conflicto armado y 240 pertenecían a grupos étnicos, principalmente afrodescendientes (182), indígenas (55) y raizales (3).

De acuerdo con el SPE la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera predominan las personas que alcanzaron el nivel de estudios de primaria (31,3%) y de media (24,9%). Mientras que, en la educación superior, que es clave para las competencias laborales, solo el 14,3% de los afrodescendientes del país han alcanzado este nivel de estudios, 4,5 puntos por debajo que en el total nacional. Con respecto a la población indígena, la situación educativa es de mayor desventaja. En todos los niveles educativos, las personas indígenas tienen menor participación con respecto a los afrocolombianos, con excepción de los niveles de educación preescolar y primaria. A su vez, de acuerdo con el DANE (2018) las principales privaciones que enfrentan los hogares de población étnica son trabajo informal con una prevalencia promedio del 92% y bajo logro educativo (63,9%).

Por lo anterior, se presenta una limitación económica explicada principalmente por la carencia a actividades o mecanismos formales, bien sea en el mercado laboral o sector educativo, principalmente debido a falta de experiencia laboral, desajustes culturales y discriminación en el mercado laboral.

Por otro lado, el SPE ha implementado mecanismos como la orientación laboral personalizada, el seguimiento post-colocación y la articulación con empresas comprometidas con la inclusión, con el fin de asegurar la permanencia laboral y la autonomía económica de las víctimas étnicas. Además, se han establecido alianzas estratégicas con entidades como la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Trabajo, el SENA, el DPS y otras instituciones, para fortalecer la ruta de empleabilidad y formación.

El SENA ha desempeñado un papel clave mediante formación profesional integral, orientación ocupacional, intermediación laboral, emprendimiento y certificación de competencias laborales con enfoque diferencial. Se destacó que hasta un 20% de la oferta formativa está destinada a víctimas del conflicto armado, lo que ha permitido una mayor inclusión de jóvenes y mujeres étnicas en procesos

de formación técnica y tecnológica. La entidad no reportó datos de desagregación por grupo étnico.

En cuanto al presupuesto, la entidad reportó que no existen recursos exclusivos para víctimas étnicas, ya que los recursos están dirigidos a la atención general de víctimas del conflicto armado. No obstante, se han generado instrumentos técnicos como la Guía de empleo con enfoque diferencial étnico, que orienta la atención con pertinencia cultural.

Finalmente, entre los principales desafíos identificados se encuentran la necesidad de ampliar la cobertura territorial, mejorar la calidad del empleo ofrecido, garantizar la sostenibilidad de los ingresos y fortalecer la articulación interinstitucional para responder de manera integral a las necesidades de las comunidades étnicas.

### Ministerio del Trabajo

De acuerdo con la información recibida por el Ministerio del Trabajo<sup>96</sup>, se identificó el Programa de Reparación Colectiva “*La Comunidad: Mi Causa*”, que tiene como objetivo impulsar las capacidades productivas de los Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) priorizados, mediante formación, entrega de activos estratégicos, acompañamiento técnico-financiero y comercialización. Se avanzó en la implementación de acciones para la estabilización socioeconómica, como el fortalecimiento de perfiles productivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en los siguientes consejos comunitarios.

---

<sup>96</sup> Ministerio del Trabajo. (2025, junio 10). *Respuesta a la solicitud de insumos para la elaboración del décimo tercer informe sobre la implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 – Radicado No. 2025EE0091627*. Ministerio del Trabajo de Colombia.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**TABLA 19 COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS APOYADAS POR  
LÍNEA PRODUCTIVA 2024**

Consejo Comunitario	Línea Productiva
CONSEJO COMUNITARIO RENACER NEGRO	Producción piscícola Tilapia y cachama
CONSEJO COMUNITARIO GUAPI ABAJO	Centro de acopio, caña, papa china y musáceas
CONSEJO COMUNITARIO LA NUEVA ESPERANZA DEL HOYO	Transformación de caña panelera
CONSEJO COMUNITARIO RIO CAUCA COMUNIDAD LOMITAS	Ganado doble propósito
COMUNIDAD AFROCOLOMBIANA EL ALTO DE LA VUELTA	Producción de cerdos de levante
COMUNIDAD AFROCOLOMBIANA EL PERRO	Comercialización cerdos pre cebos
CONSEJO COMUNITARIO LA LARGA	Transformación de arroz
CONSEJO COMUNITARIO ALTO MIRA Y FRONTERA	Mejora producción grano de cacao
CONSEJO COMUNITARIO BAJO MIRA Y FRONTERA	Fortalecimiento estrategia comercial cacao transformado

Fuente: Reporte del Ministerio del Trabajo, 2024.

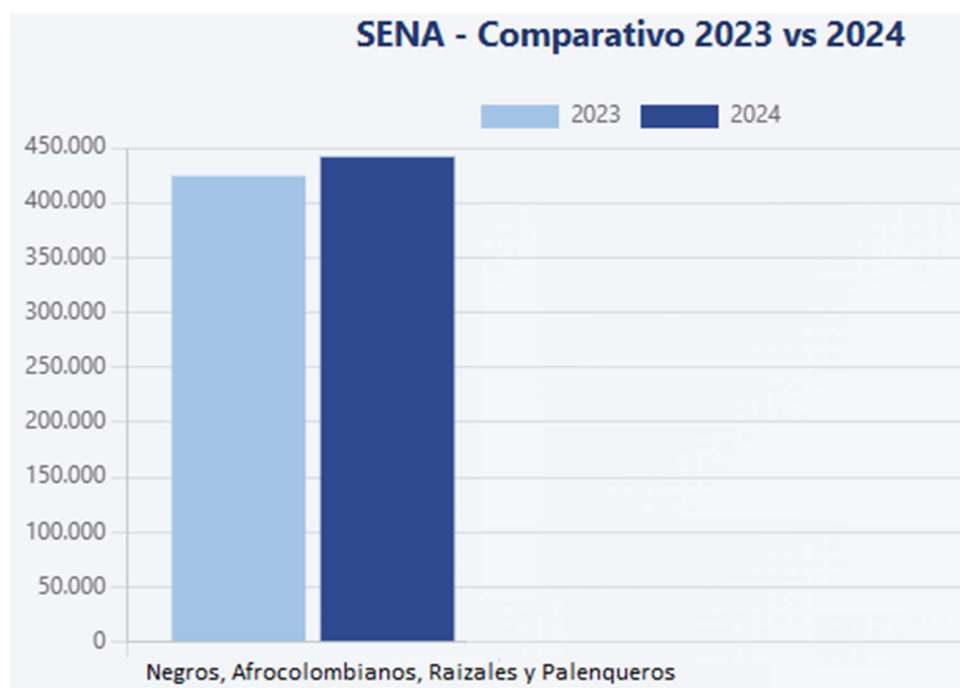
El Ministerio del Trabajo reportó la asistencia técnica y entrega de activos productivos como es piscicultura (tilapia y cachama), producción y comercialización porcícola, transformación de caña panelera, producción de arroz, producción y comercialización de cacao, lo que permite el fortalecimiento de las actividades económicas de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Por otro lado, se han robustecido los mecanismos de articulación interinstitucional con entidades como el DPS, el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario, la UARIV y la Unidad del SPE. También se han implementado mecanismos de participación y consulta previa con comunidades étnicas, garantizando que las acciones respeten su cosmovisión y prácticas económicas tradicionales.

### Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

En 2024, el SENA<sup>97</sup> reportó las estrategias de generación de ingresos y empleabilidad adelantadas para las comunidades étnicas. Éstas se enfocaron en la formación para la empleabilidad, de manera que en la vigencia 2023 se registraron 424.296 beneficiados afrocolombianos, dándose un aumento en la vigencia 2024 llegando la cifra a 441.581 beneficiarios certificados en los programas del SENA.

GRÁFICA 7 BENEFICIARIOS OFERTA SENA 2023-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de la información enviada por el SENA

La concertación de medidas de reparación en planes específicos con comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal se encuentran ubicados en los municipios de María La Baja (Bolívar), Bajo Baudó, Riosucio (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca), la priorización territorial basada en criterios:

<sup>97</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. (2025, junio). *Respuesta a solicitud de información Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 – Radicado No. 2025EE0091626*. Dirección de Empleo y Trabajo, SENA.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

pertenencia étnica, existencia de PIRC, zonas ZOMAC/PDET y ausencia de atención previa. Esta atención está planeada con el objetivo de fortalecer organizaciones productivas mediante metodologías propias y acompañamiento administrativo y comercial.

Entre los resultados obtenidos se destacan 1) Formación profesional integral, con un 20% de los cupos dirigidos a población víctimas en programas técnicos y tecnológicos, específicamente en áreas de agricultura, ganadería sostenible y artesanías. 2) Programas de formación complementaria que incluyen actualización en competencias laborales para adaptarse a las demandas del mercado laboral formal, especialmente en las áreas rurales. 3) Capacitación en emprendimiento, donde se brindaron orientaciones específicas para desarrollar y fortalecer iniciativas productivas que respetan las tradiciones culturales.

De acuerdo con lo reportado por el SENA para la vigencia 2023, se titularon en formación operaria, técnica y tecnólogo 63.351 víctimas del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, presentándose una ligera disminución en la vigencia 2024, llegando la cifra a 62.921 víctimas indígenas. La cobertura brindada por el SENA abarca todo el territorio nacional, con programas relacionados al Posconflicto, alianzas estratégicas, temas de economía campesina, pensamiento empresarial, emprendimientos entre otros.

Las cifras frente a la formación complementaria en la vigencia 2023 ascienden a 360.945 víctimas del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal certificados, para un total de 424.296 beneficiados con la oferta institucional del SENA. Ahora bien, para la vigencia 2024, se identifica que la formación complementaria sumó 378.660 víctimas del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, para un total de 441.581 certificados en los programas del SENA.

A través del Fondo Emprender, 75 iniciativas de emprendimiento fueron financiadas en sectores como la agricultura, transformación de alimentos y artesanías. Estas iniciativas se implementaron principalmente en ZOMAC y territorios afectados por el conflicto armado

A pesar de los avances logrados, persisten importantes falencias en la implementación de la política pública de generación de ingresos para las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal. Aunque se han realizado esfuerzos significativos, muchos de los proyectos productivos iniciados en años anteriores no han logrado consolidarse ni alcanzar sostenibilidad a largo plazo. Entre los principales obstáculos se encuentran la falta de continuidad en las iniciativas, las dificultades para acceder a financiación, la carencia de infraestructura adecuada y la limitada formación en competencias empresariales.

### Sector Inclusión Social

#### UARIV

La Unidad de Víctimas tiene a cargo en el Plan Nacional de Desarrollo el reporte del indicador “ID 40 - Víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad<sup>98</sup> (con nueva medición)”. Este indicador permite realizar una desagregación por pertenencia étnica, a partir de la cual se han identificado resultados diferenciados entre los distintos pueblos y comunidades étnicas.

A partir de los resultados sobre la situación de vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado en relación con su derecho a la generación de ingresos, desglosado por pertenencia étnica se observa que la población gitana (Rrom) presenta un 24% de cumplimiento en la superación de la situación de vulnerabilidad, mientras que el 54% no cumple con los criterios establecidos y un 22% permanece en condición no determinada. En el caso de los pueblos indígenas, el porcentaje de cumplimiento es del 11%, con un 56% que no cumple y un 32% cuya situación no ha sido determinada.

Por su parte, la población negra o afrocolombiana alcanzó un 16% de cumplimiento, frente a un 68% que no cumple y un 16% en condición no

---

<sup>98</sup> El "índice de superación de la vulnerabilidad" se refiere a la medición del progreso de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia hacia la superación de su situación de vulnerabilidad. Este índice, también conocido como SSV (Superación de la Situación de Vulnerabilidad), evalúa el cumplimiento de los derechos de las víctimas, como la generación de ingresos, la atención en salud, la educación, entre otros, y determina si han logrado superar las condiciones que los mantenían en situación de vulnerabilidad.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

determinada. Los palenqueros registraron un 20% de cumplimiento, con un 64% que no cumple y un 16% no determinado. Finalmente, los raizales también presentaron un 20% de cumplimiento, con un 67% que no cumple y un 13% cuya situación no ha sido determinada. Lo anterior se detalla, en la siguiente tabla:

**TABLA 20 RESULTADOS DERECHO A LA GENERACIÓN DE INGRESOS DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO CON PERTENENCIA ÉTNICA - MEDICIÓN DE SUPERACIÓN DE SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD**

Pertenencia Étnica	CUMPLE	% Cumple	No Cumple	% No Cumple	No Determinado	% No Determinado
Gitanos (Rrom)	2069	24%	4699	54%	1940	22%
Indígenas	58165	11%	287526	56%	163958	32%
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	178712	16%	747744	68%	170519	16%
Palenqueros	1499	20%	4811	64%	1211	16%
Raizales	1549	20%	5053	67%	957	13%

Fuente: Medición SSV corte 30 de junio del 2024



Fuente: Visor de Resultados SSV

Los resultados de la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad (SSV) para pueblos étnicos evidencian profundas brechas en el acceso a condiciones mínimas de bienestar económico. El análisis de la tabla muestra que ningún grupo étnico supera el 25% de cumplimiento en esta

dimensión, lo que indica que la mayoría de las víctimas étnicas del desplazamiento forzado aún no logran condiciones sostenibles de generación de ingresos. Es urgente la necesidad de fortalecer las políticas públicas con enfoque étnico, territorial y diferencial, así como de mejorar los sistemas de información y seguimiento. La baja tasa de superación de la vulnerabilidad económica entre los pueblos étnicos no solo compromete su derecho a la reparación integral, sino que también perpetúa ciclos de exclusión y pobreza que deben ser abordados con acciones contundentes y sostenidas.

Por otro lado, la Unidad para las Víctimas<sup>99</sup> reportó acciones para garantizar la reparación integral, esto por medio de proyectos productivos a través de la entrega de recursos y asistencia técnica.

En 2024, la UARIV junto con otras entidades como Prosperidad Social y SENA, implementó acciones significativas para fortalecer la generación de ingresos para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Los resultados incluyen la implementación del Programa IRACA. este programa se centró en la producción agropecuaria y la generación de excedentes agro productivos, beneficiando a 400 hogares afrocolombianos en territorios como Buenaventura y Tumaco, quienes recibieron capacitación en técnicas agrícolas sostenibles.

Así mismo, fomentó a la asociatividad, donde se promovieron espacios para fortalecer unidades productivas colectivas. Estas iniciativas incluyeron el trabajo en la comercialización de productos locales, como artesanías y productos agrícolas.

### Prosperidad Social

De acuerdo con el requerimiento de información 2025EE0084746<sup>100</sup>, para la vigencia 2024, Prosperidad Social reportó acciones para garantizar la reparación

---

<sup>99</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV. (2025, mayo 21). *Respuesta a solicitud de información informe al Congreso sobre la implementación de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 – Radicado No. 2025EE0084746*. Dirección de Asuntos Étnicos, UARIV.

<sup>100</sup> El radicado de respuesta por la UARIV No. 2025-0004252-3.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

integral, esto por medio de proyectos productivos a través de la entrega de recursos y asistencia técnica.

En la vigencia 2024, se identificó el programa IRACA, en el cual se atendieron 2.394 hogares en los departamentos de Chocó y Nariño, beneficiando principalmente a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. El proyecto involucró la entrega de capitalización y asistencia técnica para el fortalecimiento de unidades productivas. Se realizaron intervenciones en áreas como seguridad alimentaria y generación de excedentes agro-productivos. Asimismo, se dio apoyo a 1.694 hogares en Tumaco, Barbacoas y Roberto Payán, mientras que 700 hogares en Chocó fueron atendidos bajo el convenio con COCOMACIA.

**TABLA 21 CIFRAS PROGRAMA IRACA A 2024**

Población	Hogares Atendidos	Inversión Ejecutada	Eficiencia
NARP	2,394	\$9,415M	64.1%
Indígenas (JIW)	600	\$3,524M	85.2%
Rrom	302 personas	\$17.05M	78.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información enviada por Prosperidad Social.

En total, se comprometieron recursos por un total de \$14.693 millones para la atención de las comunidades Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, con una ejecución de \$9.415 millones. Esto forma parte de los esfuerzos para implementar intervenciones integrales y productivas a nivel nacional.

Por otra parte, se encuentra el proyecto RESA (Unidades Productivas para el Autoconsumo), que para el 2024, se ejecutaron acciones de fortalecimiento de capacidades y adaptación al cambio climático, beneficiando a 1.200 hogares en San Basilio de Palenque, y a 1.070 hogares en comunidades del Chocó y otros departamentos. Este programa representa un esfuerzo significativo en la mejora de la seguridad alimentaria a través de proyectos comunitarios y el fortalecimiento social.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En articulación interinstitucional, se consolidó una mayor coordinación entre Prosperidad Social, el SENA, el Ministerio de Agricultura y otras entidades, lo que permitió una respuesta más eficaz a las necesidades de las comunidades y la integración de las iniciativas productivas.

De acuerdo con Prosperidad Social, para la vigencia 2023 se financiaron a SRC pertenecientes a comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal por un valor de \$584.074.590 frente a un incremento en la vigencia 2024 por un valor total de \$5.817.105.734. Lo anterior a través del Convenio 686 de 2023.

A pesar de los avances, se han identificado varias falencias en la implementación de las políticas de generación de ingresos para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras: Limitado acceso a mercados, Las comunidades afrocolombianas y raizales aún enfrentan dificultades para acceder a mercados más amplios, lo que limita la rentabilidad de los proyectos productivos. Existe una falta de infraestructura y conectividad para comercializar sus productos de manera efectiva.

### 4.3.1.2 Resultados obtenidos a nivel territorial

A pesar de los desafíos estructurales que enfrentan las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal en el Departamento de Nariño<sup>101</sup>, durante la vigencia 2024 se implementaron acciones significativas orientadas a fortalecer su autonomía económica y mejorar su productividad. Una de las estrategias más destacadas fue el proyecto de fortalecimiento de las expresiones étnico-culturales, soberanía, gobernanza y desarrollo integral, con una inversión de \$662.532.147. Este proyecto permitió reconocer y fortalecer la Comisión Consultiva Departamental Afrodescendiente,

En el ámbito económico, se impulsaron acciones concretas para el fortalecimiento de las economías populares. A través del proyecto “*Campesinado como sujeto de derechos*”, se capacitaron 45 mujeres y 25 jóvenes de

<sup>101</sup> Gobernación de Nariño. (2024). *Informe de gestión vigencia 2024* [Archivo PDF]. Gobernación de Nariño.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

organizaciones campesinas en emprendimiento y gestión de proyectos, en municipios como Leiva, El Rosario, Cumbitara, Policarpa y Los Andes Sotomayor. Esta intervención, con una cobertura de al menos 10 municipios PDET, buscó no solo mejorar las capacidades técnicas de los participantes, sino también fomentar la inclusión productiva de poblaciones históricamente marginadas.

Asimismo, se promovió la autonomía económica de las mujeres afrodescendientes mediante el diseño de un ecosistema económico con enfoque de género. En este marco, se articuló con empresas del sector lácteo para fortalecer la cadena de valor de la leche, beneficiando a mujeres campesinas afrodescendientes. Estas acciones se complementaron con ferias culturales y vitrinas de emprendimiento, que visibilizaron los productos y saberes tradicionales de estas comunidades, generando oportunidades de comercialización y fortalecimiento de identidad.

En términos de infraestructura, la Gobernación de Nariño priorizó el mejoramiento de vías estratégicas como Tumaco–Pedregal y Samaniego–La Llanada, así como la entrega de kits de maquinaria amarilla en la subregión Abades. Estas inversiones no solo mejoran la conectividad territorial, sino que también facilitan el acceso a mercados, reducen los costos logísticos y fortalecen la competitividad de las comunidades rurales y étnicas. La cobertura de estas obras abarca más de 15 municipios con alta presencia de población del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal.

Por su parte, la Gobernación del Valle del Cauca<sup>102</sup>, en materia de empleabilidad reportó la suscripción del convenio con la Empresa de Recursos Tecnológicos (ERT) por \$5.145 millones, lo que permitió capacitar a 906 jóvenes en habilidades tecnológicas, con enfoque en desarrollo de software. De estos, 32 jóvenes se reconocen como afrodescendientes, y se incluyó a personas con discapacidad, víctimas del conflicto armado y población LGBTIQ+. La cobertura abarcó 37 municipios del Valle del Cauca, fortaleciendo la inserción laboral de

---

<sup>102</sup> Gobernación del Valle del Cauca. (2024). *Informe de rendición pública de cuentas 2024*. Departamento Administrativo de Planeación. <https://www.valledelcauca.gov.co>

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

jóvenes del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal en sectores de alta demanda.

En cuanto al acceso a financiamiento, el programa FONDERVALLE, liderado por INFIVALLE, entregó 1.000 créditos a cero intereses, de los cuales el 55% fueron otorgados a mujeres. Esta iniciativa benefició a emprendedores, comerciantes y microempresarios de municipios como Cali, Buenaventura, Palmira y Jamundí, promoviendo el fortalecimiento del tejido empresarial afrodescendiente.

Desde la Secretaría de Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, se ejecutó el proyecto “Fortalecimiento de Proyectos de Seguridad Alimentaria” con una inversión de \$3.205 millones, beneficiando a más de 4.000 personas en 33 municipios. Se apoyaron 129 unidades productivas, incluyendo a comunidades afrodescendientes, indígenas, mujeres y jóvenes rurales. Además, se implementaron estrategias como mercados campesinos y la iniciativa RIA Valle, que intercambia reciclaje por alimentos, fomentando la economía circular y la inclusión productiva.

Finalmente, el fortalecimiento de capacidades organizativas fue otro eje clave. Se brindó asistencia técnica a consejos comunitarios para la formulación de planes de etnodesarrollo y la gestión de proyectos.

Por otro lado, la Gobernación del Cauca<sup>103</sup>, reportó diversas acciones orientadas a la generación de ingresos, mejora de la productividad y empleabilidad de las comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, con enfoque territorial, étnico y de inclusión social.

La Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad benefició a más de 860 unidades productivas en las siete subregiones del Cauca, muchas de ellas pertenecientes a comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal. Se invirtieron más de \$5.000 millones del Sistema General de Regalías en el fortalecimiento del sector panelero, beneficiando a 505 familias en 12 municipios. Además, se promovieron ferias comerciales, misiones empresariales y el programa

---

<sup>103</sup> Gobernación del Cauca. (2024). *Informe de gestión 2024: Rendición de cuentas*. Oficina Asesora de Planeación. [Archivo PDF].

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

“Cauca Sabe a Paz”, que impulsó la gastronomía local con participación de más de 50 restaurantes.

De igual manera, la Secretaría de la Mujer implementó acciones de empoderamiento económico con enfoque étnico y territorial. Se beneficiaron 2.700 mujeres con formación técnica en alianza con el SENA, y se apoyaron 368 mujeres emprendedoras en municipios como Rosas, Timbío, Piendamó y Puerto Tejada, incluyendo mujeres afrocolombianas. También se ejecutó un proyecto de floricultura con 200 mujeres víctimas del conflicto armado en Popayán, con la creación de 6 organizaciones productivas y entrega de capital semilla.

La Secretaría de Educación y Cultura implementó el programa de articulación con el SENA, beneficiando a 8.196 estudiantes en 128 instituciones educativas de 38 municipios, con una oferta de 30 programas de formación técnica, muchos de ellos en municipios con alta presencia de población afrodescendiente. Esta estrategia contribuye directamente a mejorar la empleabilidad juvenil en zonas rurales y étnicas.

Desde la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, se fortalecieron los sistemas agroalimentarios sostenibles, beneficiando a 7.000 familias en 33 municipios. Se impulsaron líneas productivas como café, panela, plátano y limón Tahití, con 1.265 beneficiarios en 12 municipios. Además, se comercializaron 8.000 kg de café en mercados nacionales e internacionales, generando ingresos por \$171 millones, con participación de productores afrodescendientes.

A nivel territorial, se han logrado avances importantes en la generación de ingresos para comunidades del pueblo Negro afrocolombiano, palenquero y raizal, especialmente en departamentos como Cauca, Valle del Cauca y Nariño. Sin embargo, estos esfuerzos aún son aislados y enfrentan limitaciones en cobertura, sostenibilidad y articulación institucional. Se requiere fortalecer la infraestructura, el acceso a mercados y la participación comunitaria para que las iniciativas tengan un impacto duradero y culturalmente pertinente.

## Voces de las víctimas

En el marco del encuentro de intercambio de experiencias organizado por la Contraloría General de la República, se aplicó una encuesta a 34 líderes y lideresas de comunidades étnicas distribuidos así: Indígenas: 18 personas (52.94%), Afrocolombianos: 9 personas (26.47%), Negros: 4 personas (11.76%) y Pueblo Rrom: 3 personas (8.82%).

A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados el derecho de generación de ingresos para la comunidad afrodescendiente:

- **Caracterización General**

- Afrocolombiano: 9 personas (26.47%)
- Negro: 4 personas (11.76%)
- Total población comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras: 13 de 34 encuestados (38.23%)

Nivel educativo general:

- Técnico: 32.35%
- Profesional: 23.53%
- Bachillerato: 20.59%
- Primaria: 17.65%
- Ninguno: 5.88%

## 2. Ocupación e Ingresos

Ocupaciones identificadas relacionadas con población comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras:

- Líder social comunidad negra
- Comerciante
- Artesano
- Contador público
- Desempleado

- Autoridad tradicional

### 3. Acceso a Programas de Empleabilidad

Información institucional:

- El 88.24% de los encuestados no ha recibido información sobre programas de empleabilidad.

Acceso a proyectos:

- Solo 1 persona (2.94%) accedió a un proyecto de empleabilidad.
- 1 persona fue beneficiaria, pero el apoyo nunca llegó.

Satisfacción:

- 14 de 15 personas indicaron que el proyecto no culminó satisfactoriamente.
- Solo 2 personas consideraron que el proyecto mejoró su calidad de vida.
- 14 personas afirmaron que el proyecto no respondió a sus necesidades.

De los resultados se puede concluir:

- La gran mayoría de los encuestados no ha recibido información sobre los programas de empleabilidad, lo que sugiere una debilidad con respecto a los canales de comunicación entre las entidades responsables y las comunidades étnicas.
- El acceso real a proyectos de generación de ingresos es muy limitado. Incluso entre quienes han sido beneficiarios, la mayoría reporta que los proyectos no culminaron satisfactoriamente ni contribuyeron a mejorar su calidad de vida. Esto pone en evidencia problemas de diseño, implementación y seguimiento.

- El hecho de que el 100% de los encuestados considere que los proyectos no respondieron a sus necesidades refleja una desconexión entre la oferta institucional y las realidades territoriales, culturales y económicas de las comunidades étnicas.

Los resultados sugieren que los programas de generación de ingresos deben ser rediseñados con una participación de las comunidades, incorporando su cosmovisión, prácticas económicas y prioridades. La pertinencia cultural y territorial debe ser un eje central en la formulación de estas políticas.

### 4.3.2 Retos

Uno de los principales desafíos en la implementación de la política del Decreto Ley 4635 de 2011 es la falta de indicadores específicos que permitan medir de manera precisa y culturalmente pertinente el derecho a la generación de ingresos para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Esta carencia limita la capacidad del Estado para hacer seguimiento, evaluar impactos y ajustar las intervenciones de forma oportuna. Sin herramientas técnicas adecuadas, resulta difícil evidenciar avances reales, identificar brechas y garantizar la rendición de cuentas ante las comunidades étnicas.

En este contexto, el indicador de superación de la situación de vulnerabilidad (SSV), reportado por la UARIV, refleja que la población negra o afrocolombiana presentó un nivel de cumplimiento del 16%, mientras que el 68% no cumple con los criterios establecidos y el 16% restante se encuentra en condición no determinada. En el caso de los palenqueros, el cumplimiento fue del 20%, con un 64% que no cumple y un 16% cuya condición no ha sido determinada.

Por otra parte, una de las principales falencias identificadas es la débil coordinación entre entidades del orden nacional, regional y local. Esta desarticulación genera duplicidad de esfuerzos, vacíos en la atención y falta de

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

continuidad en los proyectos. Se insta a las entidades a establecer mecanismos de gobernanza interinstitucional robustos, con roles claros, sistemas de información compartidos y planes de acción conjuntos que integren a las comunidades étnicas desde el diseño hasta la evaluación de las políticas.

Según lo evidenciado por esta Comisión, muchos proyectos productivos carecen de seguimiento técnico y financiero a largo plazo, lo que compromete su sostenibilidad. De ahí la importancia que las entidades diseñen esquemas de acompañamiento post implementación, que incluyan mentoría empresarial, acceso a financiamiento, fortalecimiento organizativo y monitoreo participativo, asegurando que las iniciativas no se desvanezcan tras la fase inicial.

A pesar de los esfuerzos en formación y producción, las comunidades étnicas enfrentan barreras para acceder a mercados locales, regionales y nacionales. Se requiere que se creen estrategias de comercialización diferenciadas, que incluyan alianzas con el sector privado, participación en ferias, plataformas digitales y compras públicas con enfoque étnico, reconociendo el valor cultural y ancestral de estos pueblos.

La falta de infraestructura básica (vías, centros de acopio, conectividad digital) limita la ejecución de proyectos y el acceso a servicios institucionales. El reto para las entidades del orden territorial y nacional es priorizar inversiones en infraestructura rural con enfoque diferencial, que permita la implementación efectiva de proyectos productivos y el acceso a la oferta institucional.

Persisten desigualdades en el acceso a programas de formación, financiamiento y asistencia técnica, especialmente en comunidades remotas o en situación de desplazamiento, por lo cual, se requiere fortalecer los sistemas de caracterización étnica y territorial, como el RUV y el SISBEN, para garantizar una focalización precisa y una cobertura equitativa de la oferta institucional.

Aunque se han hecho avances en la inclusión de saberes ancestrales, muchos proyectos aún no consideran adecuadamente la cosmovisión, prácticas económicas

y formas de organización de los pueblos étnicos, por consiguiente, es imperante el transversalizar el enfoque étnico en todas las fases de la política pública, desde la planeación hasta la evaluación, garantizando la participación efectiva de las comunidades y el respeto por su autonomía.

La limitada formación empresarial, la baja asociatividad y la escasa experiencia en gestión de proyectos son obstáculos recurrentes, ante esto, es relevante aunar esfuerzos, que fomenten la inversión en procesos de formación integral, que incluyan habilidades técnicas, empresariales, organizativas y de incidencia política, promoviendo el liderazgo comunitario y la autogestión.

### 4.3.3 Avances

Uno de los principales logros ha sido el fortalecimiento de la inclusión laboral a través del Servicio Público de Empleo (SPE), que en 2024 reportó 2.389 colocaciones laborales de víctimas étnicas, de las cuales 1.237 correspondieron a afrocolombianos. Este incremento frente a años anteriores evidencia un esfuerzo institucional por mejorar el acceso al empleo formal. Sin embargo, la mayoría de estas colocaciones se concentran en sectores de baja cualificación y alta rotación, lo que limita la sostenibilidad de los ingresos y perpetúa condiciones de precariedad laboral.

En el ámbito del emprendimiento y la productividad, el Ministerio del Trabajo ha impulsado el programa “*La Comunidad: Mi Causa*”, que apoya a consejos comunitarios afrodescendientes mediante formación, entrega de activos y acompañamiento técnico. Estas acciones han fortalecido líneas productivas como la piscicultura, la transformación de caña panelera y la producción de cacao. No obstante, la falta de acceso a mercados, infraestructura y financiamiento sigue siendo una barrera crítica para la consolidación de estos proyectos.

El SENA, por su parte, ha desempeñado un papel clave en la formación para el trabajo, con más de 441.000 beneficiarios comunidades Negras, Afro, Raizales y

Palenqueras certificados en 2024. A través de programas técnicos, tecnológicos y de emprendimiento, se ha promovido la inclusión de jóvenes y mujeres afrodescendientes.

Desde el sector de inclusión social, la UARIV y Prosperidad Social han implementado programas como IRACA y RESA, que han beneficiado a miles de hogares afrocolombianos con asistencia técnica, capitalización y fortalecimiento de la seguridad alimentaria. A pesar de estos esfuerzos, los indicadores de superación de la situación de vulnerabilidad (SSV) muestran que solo el 16% de la población afrocolombiana ha logrado superar dicha condición, lo que evidencia la persistencia de brechas estructurales.

A nivel territorial, departamentos como Nariño, Valle del Cauca y Cauca han desarrollado iniciativas destacadas. En Nariño, se promovió la autonomía económica de mujeres afrodescendientes mediante alianzas con el sector lácteo y ferias de emprendimiento. En el Valle del Cauca, se invirtieron más de \$5.000 millones en formación tecnológica y créditos sin interés para emprendedores afrodescendientes. En el Cauca, se fortalecieron más de 860 unidades productivas, muchas de ellas afrocolombianas, con recursos del Sistema General de Regalías.

#### 4.3.4 Conclusiones

A partir del análisis realizado, se pueden extraer las siguientes conclusiones clave sobre la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 en relación con el derecho a la generación de ingresos para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras:

- Se han desarrollado múltiples iniciativas desde entidades como el SPE, el SENA, el Ministerio del Trabajo, Prosperidad Social y la UARIV, que han beneficiado a miles de personas de comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras en formación, empleabilidad y emprendimiento. Sin embargo, estas acciones carecen de una articulación robusta y sostenida entre niveles de gobierno y sectores.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- La ausencia de indicadores oficiales para medir el derecho a la generación de ingresos limita el seguimiento y evaluación de los impactos.
- Algunas intervenciones no están diseñadas con enfoque étnico ni territorial, lo que reduce su pertinencia cultural y eficacia.
- Según la UARIV, solo el 16% de la población afrocolombiana ha superado la situación de vulnerabilidad en términos de generación de ingresos. Esto evidencia que, pese a los esfuerzos, la mayoría de las víctimas comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras siguen sin condiciones económicas sostenibles.
- Los proyectos productivos enfrentan dificultades para consolidarse debido a la falta de infraestructura, acceso a financiamiento, formación empresarial y canales de comercialización. Esto compromete su sostenibilidad a largo plazo.
- Departamentos como Nariño, Cauca y Valle del Cauca han implementado acciones destacadas en formación, acceso a crédito, fortalecimiento de cadenas productivas y empoderamiento económico de mujeres afrodescendientes.
- Los testimonios de líderes afrodescendientes recogidos revelan una desconexión entre la oferta institucional y las necesidades reales de las comunidades. La mayoría no ha recibido información sobre programas de empleabilidad, y quienes accedieron a proyectos reportan baja satisfacción y escaso impacto en su calidad de vida. Esto pone en evidencia fallas en la comunicación, el diseño y el seguimiento de las políticas públicas.

### 4.3.5 Recomendaciones

A continuación, se formulan recomendaciones dirigidas a las entidades responsables de la implementación de la medida de generación de ingresos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011:

Entidades del orden nacional y territorial —como el Ministerio del Trabajo, el SENA, Prosperidad Social, la UARIV y el Servicio Público de Empleo:

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Avanzar en la consolidación de mecanismos de coordinación que permitan una respuesta integral, coherente y sostenida a las necesidades de las comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras. La persistente desarticulación entre niveles de gobierno y sectores ha limitado el impacto de las intervenciones. Es necesario establecer rutas de acción conjuntas, con roles definidos, intercambio de información y seguimiento compartido, que integren a los Consejos Comunitarios desde el diseño hasta la evaluación de los programas.

### DNP, la UARIV y Prosperidad Social

- Desarrollar herramientas para medir cobertura, calidad, sostenibilidad y pertinencia cultural. Los indicadores deben servir para rendir cuentas ante comunidades y órganos de control, y guiar decisiones informadas.

### Ministerio del Trabajo, el SENA y Prosperidad Social:

- Fortalecer los esquemas de seguimiento técnico y financiero a largo plazo para los proyectos productivos. Muchos de estos proyectos carecen de continuidad, lo que compromete su impacto. Es fundamental establecer mecanismos de acompañamiento que incluyan asesoramiento empresarial, acceso a financiamiento, fortalecimiento organizativo y monitoreo participativo, con enfoque territorial y diferencial.

### Ministerio de Comercio, el Ministerio de Agricultura, Prosperidad Social y las alcaldías

- Implementar estrategias de comercialización específicas para productos afrodescendientes, incluyendo alianzas con el sector privado, participación en ferias, uso de plataformas digitales y compras públicas con enfoque étnico.

El SENA, en coordinación con Prosperidad Social y las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras,

- Expandir la formación en gestión empresarial, economía solidaria y comercialización, ajustada a los contextos de los pueblos afrodescendientes. También se recomienda impulsar la asociatividad para facilitar el acceso a economías de escala, financiamiento colectivo y redes comerciales.

#### 4.4 Derecho a la Salud.

El Decreto Ley 4635 de 2011<sup>104</sup> establece medidas específicas para la atención, asistencia, reparación integral y restitución de derechos a las víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En cuanto al derecho a la salud, se reconoce la necesidad de un enfoque diferencial que tenga en cuenta las particularidades culturales, sociales y territoriales de estas comunidades.

Las comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras deben recibir atención en salud con enfoque diferencial, lo cual implica el reconocimiento de sus prácticas ancestrales, cosmovisiones y formas propias de cuidado. Este enfoque busca garantizar que la atención médica no solo sea accesible y oportuna, sino también culturalmente pertinente. Se establece que el Estado debe asegurar servicios de salud física y mental, incluyendo atención médica de emergencia, apoyo psicológico y acompañamiento psicosocial, especialmente en contextos de desplazamiento forzado y violencia.

Además, se contempla la participación de las comunidades en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en salud. Esto se traduce en el fortalecimiento de sus organizaciones comunitarias como actores clave en la gobernanza del sistema de salud, promoviendo la inclusión de saberes tradicionales como los de parteras, curanderos y sanadores en los modelos de atención.

El reconocimiento del derecho a la salud como parte integral de la reparación y garantía de derechos, se articula con el principio de igualdad y no discriminación,

---

<sup>104</sup> Decreto Ley 4635 de 2011. "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras". Diario Oficial No. 48.265

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

y con el deber del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural, tal como lo establece la Constitución Política de Colombia y el Convenio 169 de la OIT.

Con relación al cumplimiento de los Decretos Ley para etnias víctimas del conflicto armado interno, el Estado colombiano reconoce a los pueblos y comunidades anunciadas como sujetos de especial protección constitucional<sup>105</sup> y establece medidas<sup>106</sup> de atención, reparación integral<sup>107</sup>, asistencia y restitución de derechos territoriales y culturales.

Este análisis parte del reconocimiento del enfoque étnico, cultural y territorial como principios rectores del acceso efectivo al derecho fundamental a la salud, en consonancia con el marco normativo de la Ley 1448 de 2011 y el bloque de constitucionalidad.

El presente apartado recoge y sistematiza la información sobre los resultados, avances, falencias, conclusiones y recomendaciones generadas durante la vigencia 2024, tanto en el orden nacional como territorial, en el marco de la garantía del derecho fundamental a la salud con enfoque étnico, diferencial e intercultural. A partir de los reportes institucionales y territoriales, se examina el estado de implementación de políticas, programas y acciones orientadas a garantizar el acceso efectivo, oportuno y pertinente a servicios de salud para las víctimas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Se identifican logros importantes en procesos de aseguramiento, articulación comunitaria y acciones interculturales, pero también revela retos persistentes como la ausencia de políticas diferenciales sostenibles, debilidades en la articulación interinstitucional, y la falta de indicadores específicos para esta población. El propósito es aportar elementos técnicos que permitan al Congreso y a las entidades del Estado fortalecer el cumplimiento efectivo del Decreto 4635 de

---

<sup>105</sup> Constitución Política Art. 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

<sup>106</sup> Constitución Política Art. 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

<sup>107</sup> Conpes 4031 de 2021. Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

2011 desde el sector salud, avanzando hacia una reparación transformadora con enfoque étnico y de justicia racial.

### 4.4.1 Resultados.

#### 4.4.1.1 Resultados a Nivel Nacional

El Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS<sup>108</sup> avanzó durante la vigencia 2024 en la implementación progresiva de las medidas establecidas en el Decreto Ley 4635 de 2011, a través de acciones institucionales orientadas a cumplir las medidas de atención integral en salud contempladas en el precitado Decreto Ley para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado. Estas acciones se enmarcaron en un contexto normativo robustecido, pero su implementación territorial y presupuestal continuó enfrentando limitaciones estructurales.

En desarrollo del Decreto 4635 de 2011, se avanzó en la consolidación normativa del enfoque diferencial étnico con la expedición de la Resolución 1964 de 2024, por medio de la cual se definieron los lineamientos técnicos para la atención en salud a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Este instrumento, concertado con la Comisión III del Espacio Nacional de Consulta Previa, se constituyó en un referente obligatorio para todos los actores del SGSSS.

Además, se diseñó una ruta metodológica para la construcción de un modelo propio de salud, acompañada de un documento diagnóstico y de caracterización de variables de salud, y una propuesta técnica para el registro de sabedores y médicos tradicionales. Para viabilizar la implementación de los lineamientos, se suscribió el Contrato 1626, con fecha de inicio el 17 de octubre de 2024 y finalización el 8 de febrero de 2025, con el objeto de promover la apropiación técnica del enfoque

---

<sup>108</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. (2025, mayo). *Respuesta a solicitud de insumos para la elaboración del décimo tercero informe sobre la implementación de los Decretos Leyes étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011.* [https://minsaludcol-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/osuarezr\\_minsalud\\_gov\\_co/Es2orOfdMv5Hi5MO57X\\_Xzwb0cObnxUHtTYZQNGazKv9Qw?e=XNZGQA](https://minsaludcol-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/osuarezr_minsalud_gov_co/Es2orOfdMv5Hi5MO57X_Xzwb0cObnxUHtTYZQNGazKv9Qw?e=XNZGQA)

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

étnico en salud por parte de las entidades territoriales. Si bien el contrato representó un avance estructural, no se detalló el monto ejecutado en el documento oficial, lo que impide hacer trazabilidad del impacto financiero real durante 2024.

Según lo reportado por el Ministerio, en cumplimiento de la acción 3.84 del CONPES 4031 de 2021, se logró la implementación de 14 Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) de sujetos étnicos con corte al 31 de diciembre de 2024, lo que representa el 40% de la meta acumulada (35 PIRC). Este avance implica un rezago del 60% respecto a la meta establecida para la vigencia.

**TABLA 22 REPORTE INDICADOR CONPES 4981 DE 2021 - PIRCS**

Indicador	Comunidades Negras (DL 4635)
<b>Presupuesto asignado</b>	Contrato 1626 y Res. 1964 (Negras)
<b>Norma técnica protocolizada</b>	Sí (Resolución 1964 de 2024)
<b>Número de proyectos ejecutados</b>	Modelo técnico validado, sin ejecución explícita
<b>Participación en programas nacionales (PAPSIVI, SISPI, etc.)</b>	Sí (PAPSIVI, línea diferencial)

Fuente: PAS – Plan de Acción y Seguimiento CONPES 4031; MSPS

Durante la vigencia 2024 se consolidaron avances normativos relevantes en salud para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado, especialmente con la expedición de la Resolución 1964 de 2024. No obstante, el cumplimiento de metas, ejecución presupuestal y alcance territorial continúan siendo parciales, con rezagos importantes en la implementación efectiva y en la medición de impacto. Se requiere mejorar la planificación, financiación y seguimiento para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud con equidad étnica.

Pese a la existencia de un marco normativo fortalecido y la inclusión formal del enfoque étnico en salud, los avances institucionales presentan varias

debilidades: no se precisa el monto ejecutado del contrato 1626 ni de la implementación de la Resolución 1964, falta un sistema de indicadores específicos para hacer trazabilidad territorial de resultados en salud para comunidades negras, los PIRC avanzaron solo en un 40% de la meta nacional y no se reporta cobertura efectiva de la afiliación al SGSSS en cifras concretas desagregadas.

### Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI)

En el marco de las competencias otorgadas por la Ley 1448 de 2011 (modificada por la Ley 2421 de 2024), se diseñó y lideró el proceso de implementación del PAPSIVI el cual responde a las medidas de asistencia en salud y rehabilitación física, mental y psicosocial de las víctimas del conflicto armado<sup>109</sup>; adicional a lo anterior, el Programa tiene en cuenta a las víctimas que son reconocidas administrativa o judicialmente a través de los instrumentos, procedimientos, medios o mecanismos de protección nacional o internacional, previstos o aprobados por el Decreto 1650 de 2022<sup>110</sup>.

Durante las vigencias 2023 y 2024 el Ministerio fortaleció la implementación del PAPSIVI con enfoque étnico, destinando más de \$86.320 millones para garantizar el acceso a servicios de salud física, mental y psicosocial en comunidades indígenas y afrodesendientes ubicadas en zonas rurales dispersas. En 2023 se apropiaron \$41.963.948.941 y en 2024 \$44.356.531.970, recursos que fueron canalizados a través de las resoluciones 1912 de 2023 y 820 de 2024, beneficiando a entidades territoriales y Empresas Sociales del Estado (ESE) en territorios con alta presencia étnica.

---

<sup>109</sup> El Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 define a las víctimas como aquellas personas que hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves a los Derechos Humanos, ocurridas en el contexto del conflicto armado interno a partir del 1 de enero de 1985. Esta ley establece medidas de atención, asistencia y reparación integral para estas víctimas.

<sup>110</sup> El Decreto 1650 de 2022, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, adopta el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI). Este programa busca brindar atención en salud y rehabilitación física, mental y psicosocial a las víctimas del conflicto armado, dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud. El decreto establece la estructura, financiación y facultades para que el Ministerio defina los lineamientos técnicos del programa.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Además, expidió la Resolución 1540 de 2024<sup>111</sup>, que permitió focalizar la atención de 4140 en cinco departamentos priorizados con una inversión de \$4.116.164.856, articulando esfuerzos con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Estos avances reflejan una apuesta institucional por la reparación integral, respetando la cosmovisión de las comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras y fortaleciendo el tejido social a través de la sanación espiritual, el diálogo intercultural y el reconocimiento de la medicina tradicional como eje de la salud propia.

**TABLA 23 COLECTIVOS ÉTNICOS PRIORIZADOS POR PAPSIVI EN ZONAS RURALES (RESOLUCIÓN 1540 DE 2024) - CIFRAS EN MILLONES**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	BENEFICIARIO	DESAGREGACIÓN POR PUEBLO ÉTNICO	TIPO DE ATENCIÓN	RECURSOS
<b>Chocó</b>	Medio san Juan y Litoral de San Juan	720	Consejo Comunitario del Medio, Bajo y Zona Costera Del San Juan - ACADESAN	Atención psicosocial I	602.464.434
<b>Chocó</b>	Riosucio	540	Consejo comunitario de la comunidad negra de la cuenca del río CACARICA	Atención psicosocial I	688.169.261
<b>Chocó</b>	Bagadó	720	Cabildo Mayor Indígena Katio del Alto Andágueda Resguardo TAHAMI del Alto Andágueda	Atención psicosocial I	587.904.104
<b>Córdoba</b>	Tierra Alta	360	Bocas del Manso	Atención psicosocial I	617.581.882
<b>Nariño</b>	Tumaco	720	Pueblo Awá (Katsa Su)	Atención psicosocial I	571.554.565

<sup>111</sup> Resolución 1540 de 2024 "Por la cual se efectúa una asignación de recursos del Presupuesto de Gastos de Inversión Ministerio de Salud y Protección Social, para la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, en su componente de atención psicosocial en zonas rurales y apartadas, con el fin de dar cumplimiento a órdenes administrativas y judiciales".

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	BENEFICIARIO	DESAGREGACIÓN POR PUEBLO ÉTNICO	TIPO DE ATENCIÓN	RECURSOS
Norte de Santander	Tibú	360	Pueblo indígena Barí del Resguardo Indígena Catalaura - La Gabarra	Atención psicosocial	317.528.045
Valle del Cauca	Buenaventura	720	Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Yurumanguí	Atención psicosocial	730.962.565

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – Grupo de Asistencia y Reparación a Víctimas, 2024.

Radicado 2025424001535222

El MSPS informó que no existe un único protocolo étnico de salud integral para comunidades étnicas. Sin embargo, el Ministerio está emitiendo directrices para incorporar el enfoque diferencial en la prestación de servicios de salud a estas comunidades.

A su vez el Ministerio reportó que los planes de beneficios en salud se implementan dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a través de acciones colectivas, conocidas como Plan de Intervenciones Colectivas, gestionadas por las Direcciones Territoriales de Salud, y acciones individuales a cargo de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios, así como por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

Estas acciones incluyen la implementación de la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Reproductivos, y la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres, así como el fortalecimiento de servicios de salud presenciales y virtuales en salud sexual, reproductiva, mental e infantil, especialmente en zonas rurales y urbano-marginales. Se han garantizado mecanismos de atención integral desde los sectores de salud, protección y justicia, y se han promovido estrategias interagenciales para coordinar acciones con agencias de cooperación y organizaciones comunitarias.

Además, se han implementado lineamientos técnicos para facilitar el acceso a servicios básicos como alojamiento, alimentación y transporte para mujeres

víctimas y sus hijos, y se ha fortalecido el talento humano con enfoque de derechos, género y diferencial. Por último, refirió que se ha avanzado en la consolidación de sistemas de información articulados entre sectores, como insumo para la gestión de políticas públicas y generación de conocimiento.

Por otro lado, las Direcciones Territoriales de Salud, en el marco de los equipos territoriales responsables de la gestión de las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), desempeñan un papel clave en la adaptación de los servicios de salud a las realidades locales. Este proceso parte del reconocimiento de los contextos municipales y microterritoriales, así como de las particularidades de los sujetos poblacionales, permitiendo ajustar la prestación de servicios a las condiciones reales de cada territorio. Esta adaptabilidad concreta la aplicación de los enfoques definidos en la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) y en la Resolución 3202 de 2016, especialmente en lo relativo al enfoque diferencial.

En el caso de las comunidades étnicas, la operacionalización del enfoque diferencial requiere avanzar en procesos de interculturalidad. Esto implica construir mecanismos que integren las diferencias culturales en salud, reconociendo y articulando los saberes, prácticas y medios tradicionales, alternativos y complementarios para la recuperación de la salud. Este principio está respaldado por el artículo 4°, numeral 8, de la Ley 1516 de 2012<sup>112</sup>, que reconoce la diversidad cultural como eje fundamental para garantizar el derecho a la salud en Colombia.

Por otra parte, el Ministerio refirió que en el proceso de implementación de la medida de rehabilitación en salud para comunidades étnicas víctimas del conflicto armado, se han identificado varios desafíos que dificultan su ejecución efectiva. Entre ellos se destacan la dispersión geográfica de las comunidades étnicas, lo cual limita el acceso a los servicios de salud debido a la baja capacidad instalada en infraestructura, equipos y vías de comunicación.

---

<sup>112</sup> La Ley 1516 de 2012 en Colombia aprueba la "Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales". Esta convención, firmada en París el 20 de octubre de 2005, busca proteger y promover la diversidad cultural, fomentando el diálogo intercultural y reconociendo la importancia de la cultura para el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Además, la persistencia del conflicto armado en zonas rurales dispersas representa un riesgo para el ingreso de los equipos de salud, afectando la cobertura del programa. A esto se suman los altos costos de transporte para movilizar los equipos móviles, las condiciones climáticas adversas que dificultan la programación de las atenciones, y las limitaciones en conectividad que obstaculizan la comunicación con las autoridades étnicas para concertar los planes de trabajo. Así mismo, la escasa disponibilidad de talento humano capacitado en estos territorios, con experiencia en el abordaje de comunidades étnicas, restringe la oportunidad y calidad de la atención en salud.

### 4.4.1.2 *Resultados a nivel territorial.*

En este acápite se presenta un balance detallado sobre la garantía del derecho a la salud de los pueblos afrocolombianos víctimas del conflicto armado, en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011. Para ello, se prioriza el análisis de información correspondiente a los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Chocó y al Distrito Capital, territorios que concentran una alta representatividad de población (Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros). Se aclara que la Gobernación del Chocó no brindó información sobre el avance de esta medida, ni tampoco aparecen datos en sus sistemas de información que contribuyan a alimentar este informe.

El grupo de Sistemas de Información del Ministerio realizó el cruce de la base de datos del Registro Único de Víctimas (RUV 20250401), identificando a la población étnica, con la información de afiliaciones para los años 2023 y 2024.

Los datos de afiliación al sistema de salud de las comunidades de Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueros evidencian una distribución predominante en el régimen subsidiado, lo que refleja las condiciones de vulnerabilidad económica que enfrentan estas poblaciones en distintos territorios del país.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**TABLA 24 AFILIACIONES RÉGIMEN CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO EN SALUD VÍCTIMA NEGRAS, AFRO,  
RAIZALES Y PALENQUERAS – 2023 Y 2024**

DEPARTAMENTO	2023				2024			
	CONTRI.	SUBSI.	TOTAL	%	CONTRI.	SUBSI.	TOTAL	%
05 - Antioquia	609	982	1591	10,4%	607	1005	1612	10,5%
08 - Atlántico	108	228	336	2,2%	115	229	344	2,2%
11 - Bogotá, D.C.	253	172	425	2,8%	281	196	477	3,1%
13 - Bolívar	323	1698	2021	13,3%	355	1666	2021	13,2%
15 - Boyacá	9	22	31	0,2%	10	24	34	0,2%
17 - Caldas	53	117	170	1,1%	58	115	173	1,1%
18 - Caquetá	23	186	209	1,4%	28	184	212	1,4%
19 - Cauca	135	568	703	4,6%	151	564	715	4,7%
20 - Cesar	64	249	313	2,1%	52	248	300	2,0%
23 - Córdoba	47	266	313	2,1%	43	269	312	2,0%
25 - Cundinamarca	77	95	172	1,1%	83	88	171	1,1%
27 - Chocó	54	305	359	2,4%	67	297	364	2,4%
41 - Huila	40	202	242	1,6%	48	194	242	1,6%
44 - La Guajira	22	106	128	0,8%	22	107	129	0,8%
47 - Magdalena	121	306	427	2,8%	119	325	444	2,9%
50 - Meta	64	161	225	1,5%	63	168	231	1,5%
52 - Nariño	101	669	770	5,1%	111	629	740	4,8%
54 - Norte de Santander	52	255	307	2,0%	56	251	307	2,0%
63 - Quindío	66	120	186	1,2%	71	116	187	1,2%
66 - Risaralda	95	182	277	1,8%	97	190	287	1,9%
68 - Santander	77	159	236	1,5%	80	164	244	1,6%
70 - Sucre	22	141	163	1,1%	25	132	157	1,0%
73 - Tolima	51	157	208	1,4%	49	154	203	1,3%
76 - Valle del Cauca	1826	2908	4734	31,1%	1851	2853	4704	30,7%
81 - Arauca	54	293	347	2,3%	64	289	353	2,3%
85 - Casanare	30	49	79	0,5%	28	47	75	0,5%
86 - Putumayo	15	165	180	1,2%	17	160	177	1,2%
88 - Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	6	11	17	0,1%	6	10	16	0,1%
91 - Amazonas	1		1	0,0%	1		1	0,0%
94 - Guainía	2	4	6	0,0%	1	4	5	0,0%
95 - Guaviare	12	41	53	0,3%	11	42	53	0,3%
97 - Vaupés	1	8	9	0,1%	2	8	10	0,1%
99 - Vichada	0	6	6	0,0%	1	5	6	0,0%
<b>Total general</b>	<b>4413</b>	<b>10831</b>	<b>15244</b>		<b>4573</b>	<b>10733</b>	<b>15306</b>	

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social – Grupo de Asistencia y Reparación a Víctimas, 2024.

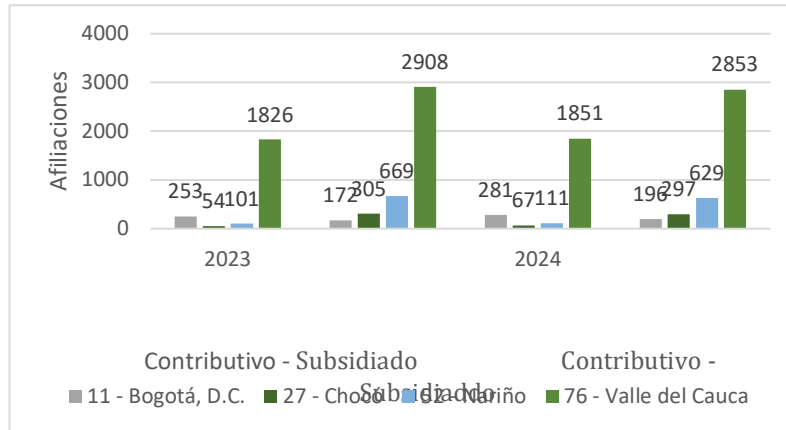
Radicado 2025424001535222

En departamentos como Bolívar y Antioquia se observó una alta concentración de afiliados de comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras con cifras que superan los 1.600 casos en cada vigencia. En Bolívar el régimen subsidiado representa más del 90% de la afiliación, lo que indica una fuerte dependencia de la protección estatal. Antioquia, aunque presenta una mayor proporción de afiliados al régimen contributivo en comparación con otros departamentos, mantiene una tendencia similar, con más de 900 personas en el régimen subsidiado en 2023 y más de 1.000 en 2024.

Por otro lado, Bogotá D.C., Chocó, Nariño y Valle del Cauca durante 2023 y 2024 evidencian marcadas diferencias territoriales en el acceso al sistema de salud. Valle del Cauca lidera con el mayor número de afiliaciones, reflejando una alta concentración poblacional Negras, Afro, Raizales y Palenqueras y una mejor capacidad institucional para el registro. Nariño muestra un crecimiento significativo, posiblemente asociado a mejoras en la implementación del enfoque diferencial en salud. Bogotá D.C., aunque con cifras más moderadas, presenta una tendencia ascendente que podría estar vinculada a la migración interna. En contraste, Chocó, a pesar de su histórica población afrodescendiente, registra los niveles más bajos de afiliación, lo que sugiere graves problemas de subregistro y acceso, y plantea la necesidad urgente de fortalecer la presencia institucional y los mecanismos de inclusión en salud en este territorio.

# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

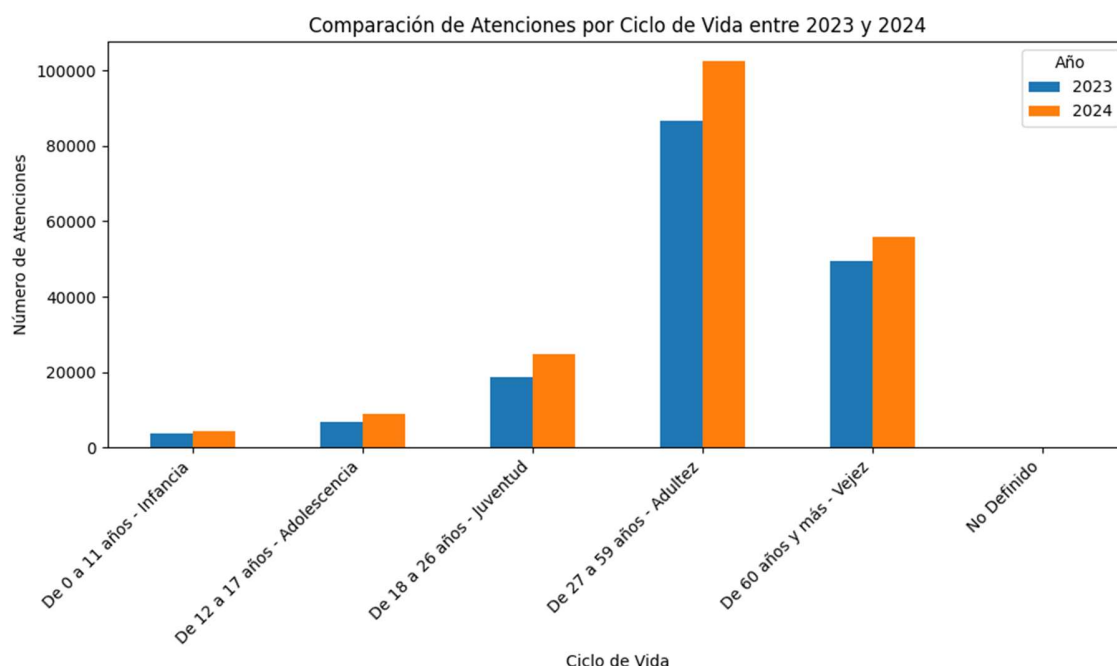
**GRÁFICA 8 COMPARATIVO AFILIACIONES RÉGIMEN DE SALUD VÍCTIMA NEGRAS, AFRO, RAIZALES Y PALENQUERAS - BOGOTÁ, CHOCÓ, NARIÑO Y VALLE DEL CAUCA**



**Fuente:** Ministerio de Salud y Protección Social – Grupo de Asistencia y Reparación a Víctimas, 2024. Grupo de Sistemas de Información – Bodega de Datos de la Oficina de Tecnología de la Información y la Comunicación - TIC ,Radicado 2025424001535222

En cuanto a las atenciones según el ciclo de vida, teniendo en cuenta las vigencias 2023 y 2024, se encuentra que, en el rango de edad de 0 a 11 años, las atenciones aumentaron de 3.832 en 2023 a 4.273 en 2024, lo que evidencia una mayor demanda de servicios pediátricos. Para los adolescentes de 12 a 17 años se pasó de 6.759 a 9.015 atenciones, rango en el que se destaca el crecimiento en la atención a salud mental, sexual y enfermedades infecciosas. Por su parte, los jóvenes de 18 a 26 años las atenciones subieron de 18.601 a 24.910, posiblemente por mayor cobertura de servicios preventivos y terapéuticos. Para los adultos de 27 a 59 años se presentó un incremento de 86.509 a 102.583 atenciones, este grupo lidera en volumen, asociado a enfermedades crónicas y controles laborales. Sin embargo, los adultos mayores de 60 años en adelante, las atenciones crecieron de 49.525 a 55.740, evidenciando el impacto del envejecimiento y la necesidad de servicios geriátricos.

**GRÁFICA 9 ATENCIONES SEGÚN CICLO DE VIDA POBLACIÓN VÍCTIMA NARP VIGENCIAS 2023 - 2024**



La Alcaldía de Bogotá<sup>113</sup>, a través de la Secretaría Distrital de Salud, ha implementado acciones se han desarrollado con enfoque diferencial, intercultural y territorial, reconociendo las particularidades culturales, sociales y espirituales de estas comunidades. Las acciones para la atención de víctimas étnicas Negras, Afro, Raizales y Palenqueras se han financiado principalmente a través de los proyectos de inversión 7832 y 8145 con recursos del Distrito y del Sistema General de Participaciones (SGP). En 2023, se ejecutaron \$9.657 millones, y en 2024, \$9.757 millones. Para 2025, se proyecta una inversión de \$10.687 millones, sin afectación por el aplazamiento presupuestal nacional.

La atención se ha estructurado en torno a las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS), que incluyen intervenciones individuales, familiares y comunitarias. Se han diseñado guías técnicas específicas para cada comunidad, como la “Estrategia Kilombo” para comunidades negras y afrocolombianas, y “Estrategia

<sup>113</sup> Secretaría Distrital de Salud. (2025). *Respuesta a solicitud de insumos para la elaboración del décimo tercer informe sobre la implementación de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. <https://www.saludcapital.gov.co>

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

*Kilumba*” para comunidades palenqueras. Estas estrategias promueven el cuidado familiar diferencial, la medicina ancestral, la partería y la educación en salud desde un enfoque culturalmente pertinente.

Además, se han desarrollado espacios de participación como la Mesa de Víctimas para las Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras, donde se han concertado acciones en salud que respetan la cosmovisión y prácticas culturales de estas comunidades. La Secretaría también ha impulsado procesos de sensibilización y capacitación del talento humano en salud, fortaleciendo la atención con enfoque diferencial.

Durante los años 2024 y 2025, se atendieron 649 personas de comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras en procesos psicosociales (499 en 2024 y 150 en 2025). Estas atenciones se realizaron en las 20 localidades del Distrito Capital, con mayor concentración en Bosa, Suba y Ciudad Bolívar. Las modalidades de atención incluyeron sesiones individuales, familiares y comunitarias, con enfoque psicosocial y diferencial.

En cuanto al aseguramiento en salud, se reporta que 430.124 víctimas del conflicto armado están afiliadas al SGSSS, aunque no se dispone de desagregación específica por pertenencia étnica para las comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras, debido a limitaciones en los sistemas oficiales de información.

Entre los principales desafíos se identifican las barreras de acceso al aseguramiento en salud, la falta de documentación, el desconocimiento de derechos y la desactualización en el Sisbén. Para superarlos, se han realizado jornadas de afiliación, ferias de servicios, y se ha fortalecido la articulación intersectorial

Por su parte, la Gobernación del Valle del Cauca<sup>114</sup> a través de la Secretaría de Salud implementó el proyecto *“Fortalecimiento de la salud en poblaciones con*

---

<sup>114</sup> Gobernación del Valle del Cauca. (2024). *Informe de rendición pública de cuentas 2024*. Departamento Administrativo de Planeación. <https://www.valledelcauca.gov.co>

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

*discapacidad y situaciones particulares*”, en el marco del programa “*Salud con Enfoque Territorial*” del Plan de Desarrollo 2024–2027. Este proyecto se ejecutó a través del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), con enfoque diferencial étnico e intercultural, y tiene cobertura en los 40 municipios del departamento, incluyendo zonas rurales con alta presencia de población indígena y afrodescendiente.

En cuanto a la atención a víctimas étnicas, se destaca la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), que priorizó municipios según criterios como el número de personas en el Registro Único de Víctimas (RUV), órdenes de restitución de tierras, sentencias judiciales y pertenencia a Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En este marco, se atendieron 2.000 personas víctimas del conflicto armado con enfoque étnico y diferencial, distribuidas en 10 municipios priorizados.

En términos presupuestales, durante la vigencia 2023 se ejecutaron recursos por más de \$406 millones, distribuidos en actividades como capacitación en protocolos de atención integral (\$42 millones), acciones comunitarias en municipios priorizados (\$306 millones), campañas educativas (\$16 millones) y medios de comunicación para población vulnerable (\$40 millones). Para 2024, se asignaron \$462 millones para atención psicosocial familiar y \$500 millones para atención integral a víctimas de violencia sexual, aunque aún no se reporta ejecución.

Una de las principales estrategias fue la implementación del Observatorio de Información en Salud del Valle del Cauca, una herramienta que permite el monitoreo de indicadores clave, la evaluación de intervenciones y la toma de decisiones basadas en evidencia. Este observatorio facilita el acceso a información pública para municipios, entidades prestadoras de salud y comunidades, incluyendo datos sobre salud pública, gestión hospitalaria, auditorías a EPS, estadísticas vitales y seguimiento a eventos de interés en salud pública.

Desde la Secretaría de las TIC, se promovió la inclusión digital en salud mediante la instalación de 570 km de fibra óptica en 17 municipios, beneficiando a 2.329 hogares con capacidad para llegar a 5.152 hogares. Además, se implementaron pilotos de telemedicina en Tuluá, Buenaventura y Cali, permitiendo

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

el monitoreo remoto de indicadores de salud, especialmente en zonas con alta presencia de población étnica.

Por su parte la Gobernación del Cauca<sup>115</sup>, a través de la Secretaría de Salud, para garantizar el derecho a la salud de las víctimas étnicas del pueblo Negro, Afro, Raizales y Palenqueras con enfoque diferencial, territorial e intercultural ha desarrollado acciones a través del Plan Departamental de Desarrollo “*La Fuerza del Pueblo*” y han sido ejecutadas en los 42 municipios del departamento, con una inversión superior a los \$40.000 millones.

Se destaca el fortalecimiento de la red pública hospitalaria con la entrega de vehículos de transporte asistencial, dotación de equipos biomédicos, construcción de nuevas unidades de atención en salud y estudios de preinversión para hospitales en zonas rurales. Municipios como Timbiquí, López de Micay, Jambaló, Santa Rosa e Inzá, con alta presencia de comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras, fueron beneficiados directamente.

En materia de aseguramiento, se logró una cobertura del 85,9% en afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS, con más de 1.359.000 personas afiliadas, incluyendo población del régimen subsidiado, contributivo y regímenes especiales. Se promovió la afiliación de población migrante y se realizaron jornadas de validación en municipios fronterizos.

El componente de atención diferencial e intercultural fue clave para la atención de víctimas étnicas. Se realizaron 9 encuentros comunitarios con más de 1.100 asistentes de comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas. Además, se fortalecieron experiencias significativas en salud intercultural en municipios como Caldon, Silvia y Popayán, y se apoyó la atención en salud con 40 traductores interculturales en cinco instituciones prestadoras de servicios. Se elaboraron piezas comunicativas en idioma namtrik, afroespañol y español, promoviendo el acceso a la información en lenguas propias.

---

<sup>115</sup> Gobernación del Cauca. (2024). *Informe de gestión 2024*. Secretaría de Salud del Departamento del Cauca.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En el ámbito de la salud sexual y reproductiva, se implementaron acciones del Plan Departamental de Prevención del Embarazo Adolescente en 30 municipios, incluyendo encuentros juveniles y jornadas de sensibilización. Se desarrollaron materiales pedagógicos con enfoque diferencial y se capacitó al personal de salud en la atención de violencias basadas en género y violencia sexual.

Finalmente, el Plan de Intervenciones Colectivas (PIC) garantizó recursos por más de \$9.500 millones, con más de 1.000 actividades comunitarias orientadas a la promoción de la salud en zonas rurales y urbanas, incluyendo acciones en salud mental, nutrición, salud oral y estilos de vida saludables.

Por su parte la Gobernación de Nariño<sup>116</sup>, a través del Instituto Departamental de Salud (IDSN), desarrolló una serie de acciones enfocadas a garantizar el derecho a la salud de las poblaciones étnicas víctimas del conflicto armado, en especial del pueblo Negro, Afro, Raizales y Palenqueras. Estas acciones se enmarcaron en el enfoque diferencial étnico, con énfasis en la inclusión, la equidad y la pertinencia territorial. Se dieron avances en cuanto a la formulación de guías y protocolos de atención, a través del proyecto “*Fortalecimiento de estrategias para la implementación de normas, guías y protocolos basados en enfoque diferencial*”, el cual contó con un presupuesto de \$1.799.511.478, con una ejecución superior al 90% en la mayoría de sus metas.

Asimismo, se brindó asistencia técnica a 42 municipios con presencia de población étnica, priorizando 43 territorios identificados como de especial protección. Esta asistencia incluyó capacitación en enfoque diferencial étnico, fortalecimiento institucional y articulación intersectorial con entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, el Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR-, la Defensoría del Pueblo y la academia. Se realizaron talleres especializados en cuidados paliativos, derechos humanos de personas mayores y política pública de envejecimiento y vejez, dirigidos al personal de salud en ESE, Dirección Local de Salud y centros de atención. Además, se

---

<sup>116</sup> Gobernación de Nariño. (2024). *Informe de gestión 2024*. <https://www.narino.gov.co>

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

promovió la formación en atención a primera infancia e infancia, salud materno-perinatal, y enfermedades prevalentes en la infancia.

En el ámbito de salud infantil y materna, se llevaron a cabo jornadas de desparasitación en 17 municipios con alta prevalencia de geohelmintiasis<sup>117</sup>, se fortaleció el plan de reducción de la mortalidad infantil con apoyo de la Fundación Valle de Lili mediante la estrategia “Hospital Padrino” y se realizó seguimiento especializado a urgencias pediátricas en territorios priorizados por eventos críticos. Estas medidas se complementaron con visitas técnicas, formación del talento humano y articulación intersectorial para mejorar la atención integral.

En cuanto a vacunación, se robusteció el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), incluyendo esquemas contra sarampión, rubéola, Virus del Papiloma Humano -VPH- y COVID-19, además de la activación del Comité PAI Departamental y la contratación de equipos vacunadores en 22 municipios con apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- y se fortaleció la red de frío en los 64 municipios. En salud sexual y reproductiva, se consolidó el Plan Integral de Derechos Sexuales y Reproductivos con acciones de teleasistencia en casos de morbilidad materna extrema, articulación con entidades como Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, y atención a víctimas de violencia sexual en 57 municipios.

Si bien es cierto, los entes territoriales priorizados evidencian importantes avances, cabe resaltar que estas acciones se desarrollan de manera transversal dentro de los planes de salud pública, sin contar con un rubro presupuestal específico destinado exclusivamente a la atención de víctimas étnicas, lo que limita la posibilidad de seguimiento, focalización y sostenibilidad de las medidas adoptadas.

---

<sup>117</sup> De acuerdo con la página oficial de la Organización Panamericana de la Salud -OPS-, esta enfermedad se produce por las “comúnmente conocidas como lombrices intestinales, afectan en general a las comunidades más pobres. Los más perjudicados son los niños y las mujeres en edad reproductiva, especialmente las embarazadas”. Recuperado de <https://www.paho.org/es/temas/geohelmintiasis>, consultado 4 de agosto 2025.

### Voces de las víctimas étnicas

En el marco del encuentro de intercambio de experiencias organizado por la Contraloría General de la República, se aplicó una encuesta a 34 líderes y lideresas de comunidades étnicas distribuidos así: indígenas: 18 personas (52.94%), afrocolombianos: 9 personas (26.47%), negros: 4 personas (11.76%) y pueblo Rrom: 3 personas (8.82%). El (85.29%) de los encuestados reportó que ha sido víctima de amenaza, desplazamiento forzado, desalojo y/o despojo.

A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados con la percepción de las víctimas étnicas hacia el derecho de la salud.

De la población encuestada, el 88,24% manifestó estar afiliada al régimen subsidiado de salud, lo que representa un alto nivel de aseguramiento formal en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En cuanto al acceso efectivo a servicios, el 64,71% de los encuestados expresó haber gozado de atención asistencial y de urgencias, mientras que el 35,29% señaló no haber accedido plenamente a estos servicios. Este dato sugiere la persistencia de barreras de acceso, que podrían estar asociadas a factores territoriales, culturales o administrativos.

Respecto a la disponibilidad de medicamentos y tratamientos formulados, se evidenció una situación dividida: el 50% indicó haber tenido cobertura plena, mientras que la otra mitad reportó dificultades en el acceso. Esta cifra refleja limitaciones estructurales en la garantía del derecho a la salud integral.

En relación con la atención diferencial, el 32,35% de la población indígena encuestada manifestó haber recibido atención por medio del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) con cobertura estatal. Además, un 23,53% accedió a servicios comunitarios de salud ancestral sin mediación estatal, lo cual reafirma la vigencia de los sistemas propios de salud y su implementación práctica en los territorios.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

No obstante, el 17,65% señaló que en su territorio no existen sistemas de salud ancestral, lo cual evidencia una brecha importante en la operatividad territorial del SISPI, especialmente en zonas con presencia indígena donde aún no se ha garantizado la articulación efectiva entre el sistema convencional y los saberes tradicionales.

Desde 2022 hasta la fecha de la encuesta, el 23,53% de los encuestados manifestó haber recibido atención humanitaria en salud en contextos de desplazamiento o confinamiento. Sin embargo, un 50% indicó que no recibió este tipo de atención a pesar de haber estado en dicha situación, y un 26,47% afirmó no haber enfrentado desplazamiento o confinamiento. Estos datos indican debilidades en la respuesta oportuna del sistema de salud ante emergencias humanitarias que afectan directamente a esta población.

Aunque se observó un alto nivel de aseguramiento, las respuestas indican que el acceso efectivo a los servicios de salud, incluidos medicamentos, atención en urgencias y salud ancestral, continúa siendo limitado para un porcentaje significativo de la población afrocolombiana, raizal y palenquera.

Los datos también evidencian una débil respuesta institucional en contextos de desplazamiento forzado, lo que contrasta con las obligaciones del Estado establecidas en el Decreto Ley 4633 de 2011 y en la Ley 1448 de 2011.

### 4.4.2 Retos.

Se identifican diversos retos estructurales y operativos que dificultan la implementación efectiva del Decreto Ley 4635 de 2011 en materia de salud para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Uno de los principales desafíos es la ausencia de una línea presupuestal exclusiva y permanente para la atención en salud con enfoque étnico. Aunque se han desarrollado acciones relevantes en departamentos como Cauca, Nariño, Valle del Cauca y el Distrito Capital, estas se ejecutan de manera transversal dentro de los planes de salud pública, sin contar con recursos específicos ni trazabilidad

financiera clara, situación que limita la sostenibilidad, el seguimiento y la evaluación de impacto de las intervenciones dirigidas a esta población.

Además, persisten vacíos en la articulación interinstitucional, debilidades en la participación efectiva de las comunidades étnicas en la formulación y evaluación de políticas, y una falta de indicadores desagregados por pertenencia étnica en los sistemas de información en salud.

Por otro lado, la dispersión geográfica, las barreras de acceso físico y cultural, la escasa disponibilidad de talento humano capacitado en enfoque diferencial, y la débil institucionalización de la medicina ancestral afrodescendiente, agravan las brechas en el goce efectivo del derecho a la salud.

Otro reto significativo es la falta de un protocolo único y oficial de atención integral en salud para comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras. Aunque se han expedido lineamientos como la Resolución 1964 de 2024, estos aún no se traducen en rutas técnicas homogéneas ni en modelos operativos replicables a nivel nacional. La ausencia de un protocolo consolidado impide que las entidades territoriales cuenten con herramientas claras para adaptar sus servicios a las realidades culturales, territoriales y organizativas de estas comunidades, generando dispersión e inequidad en la respuesta institucional.

Estos retos evidencian la necesidad urgente de avanzar hacia un modelo estructurado, con financiamiento específico, participación comunitaria vinculante y mecanismos de rendición de cuentas que garanticen una reparación transformadora y equitativa para las víctimas étnicas del conflicto armado.

### 4.2.3. Avances

Se destacan los siguientes principales avances en la implementación de la política de salud con enfoque étnico para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011:

- Se expidió la Resolución 1964 de 2024, que establece los lineamientos técnicos para la atención en salud a comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras. Este instrumento fue concertado con la Comisión III del Espacio

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Nacional de Consulta Previa y se convirtió en un referente obligatorio para todos los actores del SGSSS.

- Se avanzó en la construcción de una ruta metodológica para un modelo de salud propio, incluyendo diagnóstico, caracterización de variables de salud y propuesta técnica para el registro de sabedores y médicos tradicionales.
- Se destinaron más de \$86.320 millones entre 2023 y 2024 para garantizar atención psicosocial en comunidades étnicas, beneficiando a territorios rurales dispersos.
- Acciones territoriales destacadas:
  - ✓ En Nariño, se ejecutó el proyecto de fortalecimiento de estrategias con enfoque diferencial, con más del 90% de cumplimiento en sus metas.
  - ✓ En Cauca, se invirtieron más de \$40.000 millones en infraestructura hospitalaria, aseguramiento, atención intercultural y promoción de salud.
  - ✓ En Valle del Cauca, se implementó el Observatorio de Información en Salud y pilotos de telemedicina en municipios con alta presencia étnica.
  - ✓ En Bogotá, se desarrollaron estrategias como *Kilombo* y *Kilumba*, se ejecutaron más de \$9.700 millones en 2024, y se atendieron 649 personas de comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras en procesos psicosociales.
  - ✓ Se promovieron espacios como mesas de víctimas de comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras, encuentros comunitarios, y se fortaleció la capacitación del talento humano en salud con enfoque diferencial.
  - ✓ Se reporta un alto nivel de afiliación al SGSSS en régimen subsidiado para poblaciones Negras, Afro, Raizales y Palenqueras, aunque con limitaciones en la desagregación étnica de los datos.

Estos avances reflejan una creciente institucionalización del enfoque étnico en salud, aunque aún enfrentan retos importantes en financiación, articulación intersectorial y medición de impacto.

### 4.2.4. Conclusiones

- Existe una debilidad estructural en el registro y reporte de datos desagregados por grupo étnico en el SGSSS, lo cual limita el seguimiento efectivo de las acciones.
- El enfoque étnico, aunque transversal en algunos planes de desarrollo y salud, no se refleja plenamente en mecanismos de financiación estructurados ni en metas con indicadores verificables
- Persisten brechas estructurales en la garantía del derecho a la salud de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, a pesar de los avances normativos y algunas acciones territoriales puntuales. La implementación del enfoque étnico sigue siendo desigual y fragmentada, especialmente en territorios con alta presencia de población afrodescendiente.
- La falta de desagregación étnica en los sistemas de información en salud, como el SGSSS, impide una medición real del acceso, cobertura y calidad de los servicios para la población afrodescendiente. Esta omisión limita la evaluación del cumplimiento de metas y afecta la rendición de cuentas. En los casos revisados, ninguna entidad territorial reportó cifras completas de afiliación o atención diferenciada por grupo étnico.
- El presupuesto destinado a la salud con enfoque diferencial afrocolombiano es escaso, inconstante y sin trazabilidad pública
- Las acciones ejecutadas con enfoque diferencial son aún insuficientes frente a la magnitud de las necesidades de reparación colectiva, en especial para víctimas del conflicto armado. La atención médica sigue centrada en lo asistencial, y no se ha consolidado una estrategia estructural que integre la medicina ancestral afrodescendiente como parte del sistema.

- Las entidades territoriales no cuentan con modelos propios ni rutas técnicas homogéneas para implementar el enfoque étnico afro en salud, lo que genera dispersión e inequidad en la respuesta institucional.
- La participación efectiva de las comunidades afrodescendientes en la planeación, ejecución y evaluación de políticas de salud sigue siendo limitada, a pesar de los espacios formales como mesas de víctimas o encuentros interculturales. La consulta previa no se ha institucionalizado como mecanismo obligatorio en la toma de decisiones de salud pública.
- Los compromisos establecidos en el Decreto Ley 4635 de 2011 no se han traducido en un goce efectivo del derecho a la salud para esta población. La fragmentación normativa, la falta de articulación institucional y la escasa voluntad política en algunos territorios continúan siendo barreras para una reparación integral con enfoque diferencial.

#### 4.2.5. Recomendaciones

##### *Al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)*

El MSPS, como ente rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), tiene la competencia para definir directrices presupuestales y técnicas. Se recomienda que esta entidad lidere la creación de una línea presupuestal específica para la atención en salud con enfoque étnico, articulando con el Ministerio de Hacienda y las entidades territoriales.

Formular un protocolo oficial, único y replicable que oriente la atención integral en salud con enfoque étnico, en concertación con las comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras y las entidades territoriales.

Actualizar los sistemas de información del SGSSS para incluir variables étnicas, con apoyo técnico del DANE y ejecución por parte de las Direcciones Territoriales de Salud, garantizando así el monitoreo y evaluación de las acciones con enfoque diferencial.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

*Al Ministerio del Interior, MSPS y entidades territoriales*

Asegurar la consulta previa como mecanismo obligatorio, mientras que el MSPS y las entidades territoriales deben promover espacios de concertación y participación directa en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas en salud.

*Unidad para las Víctimas (como cabeza del SNARIV), MSPS y entidades territoriales*

Liderar la articulación entre sectores, mientras que el MSPS y las entidades territoriales deben implementar acciones coordinadas que integren salud, protección, justicia y cooperación internacional, incluyendo a las organizaciones comunitarias como actores clave.

## 5 Participación

*“(...) la ausencia de Protocolos [sic] diferenciales para los pueblos étnicos constituye un incumplimiento a una orden compleja proferida por esta Corporación en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional respecto de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes...”* (Corte Constitucional Auto 214 / 2022 - MP. Gloria Stella Ortiz Delgado).

La Constitución Política de Colombia de 1991 consagra los “*finés esenciales del Estado*” con fundamento en un Estado Social de Derecho, *democrático, participativo y pluralista*. Entre estos fines ineludiblemente están inmersos el **servicio a la comunidad, la garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución** y “**facilitar la participación** de todos en las decisiones que los afectan” y manda correlativamente a las autoridades del Estado a todo nivel “*a proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*”<sup>118</sup>.

Coherente con el carácter pluralista y multicultural de la Nación colombiana, en punto a la concreción y eficacia de los fines esenciales del Estado y hacia una garantía real en condiciones de igualdad, el constituyente consagró un marco especial de protección reforzada y diferenciada a los pueblos étnicos<sup>119</sup> y, particularmente, tratándose del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, esta protección especial reforzada se enmarca en el artículo 55 transitorio Constitucional, que protege especialmente sus derechos fundamentales al territorio colectivo, a la identidad cultural, a la autonomía y a la **participación**<sup>120</sup>, desarrollados en virtud de la Ley 70 de 1993 y enmarcados en el bloque de Constitucionalidad<sup>121</sup>.

<sup>118</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Preámbulo y Artículo 2.

<sup>119</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 1, 7, 8, 70.

<sup>120</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 55 Transitorio – Inc.2

<sup>121</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 93.

*La protección especial y atención con enfoque diferencial del pueblo negro, se extiende a sus víctimas bajo el amparo del Decreto Ley 4635 de 2011 que en su artículo 41 desarrolla de manera especial el **derecho fundamental a la participación** y el **deber correlativo de protección por parte del Estado**, con el fin de garantizar su participación real y efectiva mediante sus instancias representativas en el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas y conforme a los procedimientos de reparación que allí se prevén.*

La Corte Constitucional, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025-2004, ha identificado falencias que impiden o dificultan la garantía efectiva del derecho de participación<sup>122</sup> y advierte en dicha oportunidad que *“es preciso hacer énfasis en las entidades territoriales que están enfrentando escenarios complejos, es decir, en aquellas mesas, comunidades o grupos donde las circunstancias de aislamiento, contextos violentos, riesgos a la vida y seguridad física, y el débil proceso organizativo y de relacionamiento institucional, han limitado, dificultado y desmotivado la reclamación de los derechos tutelados. En estos escenarios se deben superar dificultades como: (i) el insuficiente o inexistente apoyo presupuestal, técnico y logístico; (ii) la falta de capacitación y formación que garantice el fortalecimiento y la generación de nuevos liderazgos; y (iii) la falta de estrategias concretas de entrega oportuna, completa, suficiente y veraz de la información...”* (Resaltado fuera de texto) Se insiste en el presente informe, en lo dicho por la Comisión: **la Participación per se, es el eje fundamental para la atención con el enfoque diferencial establecido en el Decreto objeto de seguimiento.**

En cumplimiento del artículo 143 del *Decreto Ley 4635 de 2011*, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo tiene la responsabilidad, la misionalidad y función primordial de hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en este Decreto-Ley y hacen parte de ella dos representantes elegidos por los consejos comunitarios y autoridades

---

<sup>122</sup> Corte Constitucional. - A-373 de 23 de agosto de 2016.- Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

propias. Para el cumplimiento de su misión, *“deberá reunirse por lo menos una vez cada seis (6) meses y rendir un informe semestral a las comunidades, consejos comunitarios, y autoridades propias, y al Congreso de la República dentro del mes siguiente a cada inicio de legislatura de cada año”*.

*Se impone insistir en este informe, en lo expuesto en el informe No.12, que para atender dicho marco axiológico, es menester la asignación de los recursos presupuestales, humanos y logísticos que permitan el desarrollo de los espacios de participación legalmente establecidos y el ejercicio de dicho derecho en las diferentes instancias y espacios de participación y representación de las víctimas, como son las Mesas de Víctimas Nacional, Departamentales y Municipales, así como, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Decreto Ley 4635 de 2011.*

La Comisión ha sido reiterativa e insistente en advertir y requerir a la UARIV, como coordinador del sistema para la atención y reparación integral de las víctimas, en múltiples oportunidades sobre la necesidad de adelantar las gestiones y adoptar las medidas requeridas y suficientes para la garantía efectiva del derecho a la participación de la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, e igualmente alertó a las entidades que integran el SNARIV, en aras de lograr la asignación de los recursos necesarios para el efecto. Para el caso de la presente vigencia del Plan Operativo Anual (POA) de la Comisión, la Secretaría Técnica de la misma, requirió en tal sentido la aplicabilidad del artículo 154 ídem,<sup>123</sup> mediante oficio de 18 de diciembre de 2024.

**El Derecho de participación durante la Vigencia 2025, POA de la CSMDL.** Persisten y se agudizan las dificultades procedimentales con efectos sustanciales para el adecuado funcionamiento de la Comisión conforme a la misionalidad encomendada, particularmente, la garantía efectiva de participación de los

---

<sup>123</sup> Artículo 154. *Inclusión especial en Conpes*. Para efectos del presente decreto, el Gobierno Nacional incluirá en el documento Conpes de que trata el artículo 175 de la Ley 1448 de 2011, un título especial para las comunidades que contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto suficiente con continuidad y oportunamente disponible, y el mecanismo de seguimiento e instrumentos de corrección, así como determinará anualmente la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades responsables de conformidad con lo establecido en el presente decreto, para efectos de materializar las medidas de atención, asistencia y reparación integral contempladas en el presente decreto.

comisionados de los pueblos étnicos, evidenciadas en: i) *comunicación, interlocución y concertación con UARIV, entidad responsable de dirigir, coordinar y articular el sistema, frente a requerimientos de los delegados étnicos, para la atención diferenciada*, ii) *asignación y disposición oportuna, con continuidad de los recursos presupuestales requeridos*, iii) *dificultades logísticas que afectan la dinámica normal en la operatividad de la Comisión como instancia legal colegiada y multicultural*<sup>124</sup>.

### 5.1. Avances

La adopción mediante Resolución No.03216 del 20 de agosto de 2024, proferida por la Unidad para las Víctimas, del “*Protocolo de participación efectiva de las víctimas pertenecientes a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el marco del conflicto armado y se modifica la Resolución 01668 de 2020*”, protocolizado desde el 16 de mayo de 2024, con la Comisión Sexta del Espacio Nacional de Consulta<sup>125</sup>.

Es importante destacar que la Resolución No.01668 del 3 de diciembre de 2020 reguló “transitoriamente” la participación de las comunidades étnicas, entre éstas, de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, protegidas por el Decreto Ley 4635 de 2011, cuyo protocolo especial de participación efectiva se adoptó, en virtud de la citada Resolución 03216/2024, emergiendo una luz hacia la garantía real, concreción y optimización de este derecho fundamental, con observancia del principio que lo impregna del enfoque étnico diferencial<sup>126</sup>, conforme al Artículo 8, literal b, del protocolo.

---

<sup>124</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo Decretos- Ley étnicos. Actas de reunión de 4, 25 de junio de 2025.

<sup>125</sup> Acoge recomendación de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes Étnicos, desde el año 2013 y concreta orden emitida en Auto 214 de 2022, de la Corte Constitucional, a la UARIV y al Ministerio del Interior.

<sup>126</sup> “Los proyectos y decisiones que se adopten partirán del **respeto por la diversidad étnica** y del **reconocimiento de los derechos colectivos e individuales de los Pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras**. Así mismo, propenderán por la pervivencia física y cultural de las comunidades y sus integrantes **teniendo como referencia el tratamiento especial y diferenciado que la Ley ha entregado a los individuos y comunidades...**” (Resaltado fuera de texto).

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

No obstante, durante la presente vigencia 2025, se evidenciaron dificultades en el diálogo, comunicación y concertación de las garantías requeridas ante la Unidad para las Víctimas por los Comisionados de los pueblos étnicos, presuntos incumplimientos de entrega oportuna de garantías para la participación efectiva, con incidencia en la implementación del respectivo POA de la Comisión. Igualmente, dificultades en el tema presupuestal en tiempos de *austeridad del gasto público*, situaciones y trámites administrativos relativos a novedades en el talento humano, contratación de operadores logísticos por parte de la UARIV, entre otros, que deberán revisarse a fin de superarlas y efectivizar las garantías del derecho de participación a los Comisionados de los pueblos étnicos y facilitar la continuidad y oportunidad de la misionalidad de la Comisión. Es de señalarse que sólo hasta el mes de julio fue posible desarrollar una visita territorial de las contempladas en el POA 2025 de la comisión.

La Comisión de Seguimiento generó espacios de diálogo y concertación con la UARIV, de cara a la garantía de participación efectiva de los Comisionados de los pueblos étnicos en las sesiones técnicas y actividades contempladas en el plan de trabajo concertado y aprobado, necesarias para su adecuado funcionamiento y cumplimiento de la misionalidad establecida en el Decreto Ley 4635 de 2011, para lo cual, se presentó a la citada Entidad el respectivo plan de trabajo de la Comisión 2025, aliviando y reiterando la necesidad de adoptar medidas para asegurar la efectividad de dicho derecho. Facilitado el diálogo y acogida la recomendación, se logró superar la situación y avanzar en la ejecución del Plan de trabajo.

La UARIV, como directora y coordinadora del sistema, reporta algunos avances, en la articulación y coordinación con el Ministerio del Interior y con los Entes Territoriales/ SNARIV territorial y nacional, para garantizar la participación en los diferentes espacios de interlocución, en los procesos de formulación, adopción, implementación y/o seguimiento a los planes específicos de consejos comunitarios de comunidades negras, a fin de avanzar en el cumplimiento de órdenes de la Corte Constitucional en el marco del seguimiento al ECI decretado en la Sentencia T-025, puntualmente, los Autos 05 de 2009, 266 de 2017, 214 de

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

2016, entre otros, generando espacios para la planificación y desarrollo con garantías de participación de los pueblos interesados.

Se destaca el desarrollo de dos jornadas de seguimiento de Planes específicos en territorio para los sujetos colectivos, nueve (9) Consejos Comunitarios del municipio de Bajo Baudó (Cuevita, Pavasa, Piliza, Pizarro, San Agustín de Terrón, San Andrés de Usaragá, Siviru, Villa María de Purrichá y Virudo) y los cinco (5) Consejos Comunitarios de la Tola (Nueva Esperanza, Río Nerete, Playas Unidas, Progreso del Camp y Punta Mulatos), jornadas previamente concertadas y coordinadas con las respectivas autoridades étnicas, garantizando su derecho de participación.

Plantea la UARIV el trabajo articulado con el Ministerio del Interior, Dirección para Asuntos de Comunidades Negras, encaminado a avanzar en *los procesos de Planes específicos y capacitaciones interinstitucionales, para la vigencia 2025, acogiendo las recomendaciones de la Comisión.*

Sin duda, para el Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y para la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, los retos y desafíos lo constituyen:

- i) Avanzar en la caracterización de las víctimas del pueblo negro dado que no se reportan avances por la UARIV, sobre esta recomendación / requerimiento de la Comisión, se limita a señalar que esta función le compete al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos para Comunidades Negras.
- ii) La socialización a todo el nivel nacional y territorial, así como la revisión reflexiva y reposada del Protocolo de Participación adoptado mediante Resolución 03216 del 2024, sobre la **observancia del enfoque diferencial**, conforme a las órdenes de la Corte Constitucional, emitidas en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025/2004, Autos 266 de 2017, 214 de 2022, entre otros. Y, con fundamento en

el Decreto Ley 4635 de 2011, en los principios, naturaleza y objeto del Protocolo de Participación adoptado para lograr la materialización de su finalidad.

iii) Promover y fortalecer la coordinación y articulación Nación - Territorio - el SNARIV y éstos con las autoridades representativas y miembros del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, facilitando el buen diálogo y concertación de las decisiones que les interesan y afectan directamente. En tal sentido, ha concluido la Corte Constitucional que “(...) *la profunda descoordinación entre las distintas entidades estatales y, entre aquellas y las autoridades étnicas, constituyen un bloqueo institucional que ha tornado la política de desplazamiento ineficiente e inoperante para estos pueblos. Esta situación genera barreras adicionales a las comunidades en el goce efectivo de sus derechos, particularmente a la autonomía, a la protección de sus derechos territoriales y su identidad cultural*<sup>127</sup>”.

iv) Gestionar y garantizar los recursos presupuestales requeridos para asegurar la continuidad, operatividad y materialización de las medidas contenidas en el Decreto Ley 4635 de 2011, conforme a su artículo 154. En particular, para el adecuado funcionamiento de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Decreto en mención y para la atención diferenciada de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

## 5.2. Recomendaciones y Requerimientos

Frente a la adopción del Protocolo de Participación de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, advierte la Comisión la apremiante necesidad de avanzar hacia la garantía y salvaguarda real, oportuna y eficaz de este derecho fundamental de participación, especialmente en lo alusivo a las víctimas de desplazamiento forzado, confinamiento u otras formas de violencia con ocasión del conflicto armado, para lograr esto, se recomienda:

---

<sup>127</sup> Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 19, 19.2 y 19.3.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Instar a la UARIV, a la revisión reflexiva del acto administrativo 03216 del 20 de agosto de 2024, frente a su vigencia, ejecutividad y aplicabilidad con la observancia de un principio rector que impregna el Decreto Ley 4635 de 2011, en tanto norma especial para la atención de la víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero e inescindiblemente el plexo de derechos y medidas contenidas en éste, al cual se somete, por su jerarquía normativa, el recién adoptado Protocolo de Participación – Resolución 03216, referido al “*Enfoque étnico diferencial*”<sup>128</sup>.

Particularmente, en el “*TITULO III GARANTÍAS PARA LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA CAPITULO ÚNICO GARANTÍA PARA LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS VÍCTIMAS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES y PALENQUERAS*”, establece en su artículo 18 que “*se garantizará la participación efectiva de las víctimas, de los Pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en los espacios de participación y representación definidos en el presente protocolo, **teniendo en cuenta las reglas establecidas en la Resolución No. 01668 de 2020 por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de víctimas o la que haga sus veces***”. Al respecto, se destaca que se hace remisión expresa a otro acto administrativo, Resolución 01668 de 2020, que regula con carácter general la participación de las víctimas en el territorio nacional – no étnicas-.

Aunado lo anterior, con la *derogatoria expresa que hace el Protocolo de Participación del Pueblo Negro, en su artículo 26 de “**todos los artículos de la Resolución No. 01668 del año 2020 relacionados con la Participación y Representación de las víctimas de los Pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras**”* resulta importante y prioritario, por ello se recomienda a los actores institucionales y comunitarios, realizar una revisión minuciosa, reflexiva y reposada del Protocolo, en punto a determinar la observancia en el mismo del “Enfoque étnico diferencial” para materializar y optimizar las garantías de participación efectiva, a la luz de la protección especial Constitucional,

<sup>128</sup> Resolución 03216 de 20 de agosto de 2024. Artículo 8, Lit.b.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

así como la razón de ser y núcleo esencial del Decreto Ley 4635 de 2011<sup>129</sup> para la atención diferenciada de las víctimas pertenecientes al Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y cumplimiento del Auto 214 de 2022 de la Corte Constitucional.

A la UARIV y Ministerio del Interior, se les requiere e insta a generar espacios de difusión, socialización y divulgación del Protocolo de Participación adoptado, en cumplimiento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Resolución 03216 de 20 de agosto de 2024, en concertación y acompañamiento con los delegados de la Comisión VI del Espacio Nacional de Consulta Previa, a fin de lograr su observancia en el nivel municipal, departamental y nacional en aras a fortalecer la coordinación, articulación Nación - Territorio, en armonía con el principio de complementariedad, subsidiariedad y corresponsabilidad, hacia la materialización de la garantía efectiva y optimización del derecho fundamental protegido.

A la UARIV como director, coordinador y articulador del Sistema para la Atención diferenciada de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, al Ministerio del Interior y SNARIV, se les solicita remover obstáculos administrativos, jurídicos y presupuestales<sup>130</sup> en punto a facilitar y materializar la participación efectiva de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero. Se insiste en gestionar e incidir en el SNARIV mayor presencia de la institucionalidad en los territorios ocupados por las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, que promueva el dialogo intercultural y conlleve a identificar, conocer su realidad y necesidades, favorecer el buen relacionamiento y generación de confianza al asegurar el adecuado ejercicio de su derecho fundamental a la participación en la toma de las decisiones que les afectan directamente, a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, conforme a las garantías constitucionales y legales y al protocolo adoptado, que se traduzcan en

---

<sup>129</sup> Decreto ley 4635/2011.-Artículo 18, inc. Final. “(...) las normas, procedimientos y mecanismos diseñados para tal efecto, deben interpretarse en función de la pertenencia étnica y cultural y los derechos colectivos de las comunidades.”

<sup>130</sup> Autos 005/09, Sentencia T-680/16 de la Corte Constitucional de Colombia, Decreto Ley 4635 de 2011.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

la inclusión de sus prioridades, planes de etnodesarrollo, programas y proyectos en las políticas públicas y planes de desarrollo.

A la UARIV, como director y coordinación del sistema para la atención y reparación integral de las víctimas, así como al Ministerio del Interior, se insiste en la necesidad de promover, impulsar y avanzar, en articulación con los entes territoriales, en la caracterización de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, como herramienta fundamental para facilitar el relacionamiento e interlocución mediante el diálogo respetuoso, franco, propositivo, constructivo, por vía de la comunicación asertiva con las autoridades representativas y comunidad étnica interesada. Ello, igualmente, permitirá la adopción de políticas públicas coherentes, acordes a los contextos y realidad socioeconómica y cultural de las víctimas de la comunidad negra. Se reitera y ajusta esta recomendación, en consideración a la respuesta de la UARIV, sobre el particular.

A la UARIV y al Ministerio del Interior, generar y desarrollar con el concurso y participación efectiva de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y sus autoridades representativas y, en articulación con los respectivos entes territoriales, programas de capacitación y promoción de derechos fundamentales, individuales y colectivos y de socialización del Decreto Ley 4635 de 2011, del recién adoptado Protocolo de Participación – Resolución 03216 del 2024, dirigidos a estas comunidades víctimas del conflicto armado interno, a los servidores públicos responsables y competentes para brindar la atención diferenciada conforme a la citada normativa, de acuerdo a la respectiva caracterización, situación de riesgo y contexto de las diferentes formas de violencia evidenciadas, en punto a lograr su fortalecimiento organizativo para la optimización en el ejercicio de sus derechos, en especial, a la participación y consulta previa.

Advertida la situación y dificultades presentadas durante la presente vigencia del Plan Operativo Anual (POA) de la Comisión de Seguimiento, se impone insistir en la recomendación reiterada a la UARIV referida a la adopción de medidas jurídicas, presupuestales y logísticas, para garantizar la participación real, oportuna

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

y eficaz **con enfoque diferencial étnico**, de las víctimas del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, en la reglamentación del Decreto 4635 de 2011, conforme a la ruta con éstos concertada y en los diferentes espacios participativos consignados en el Protocolo de Participación de contenidos en la Resolución 03216 del 2025, entre estos, a los comisionados, delegados por las víctimas del Pueblo Negro, para representarlos en la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de las medidas contenidas en el Decreto Ley 4635 de 2011.

A la UARIV, en atención a su respuesta ante la solicitud de la Comisión de Seguimiento, se reitera e insiste la recomendación de la CSMDL contenida en los informes 10 de 2022, 11 de 2023 y 12 de 2024, relativa al fortalecimiento, depuración y ajustes de los sistemas de información a fin de brindar información oportuna, veraz, clara y completa de su gestión de oferta que facilite el acceso a la misma a sus diferentes usuarios, para la toma de decisiones con observancia del derecho de participación en los asuntos de su interés y que les afectan. Además, deberá permitirse el acceso a los datos, para facilitar las labores y gestiones de las distintas autoridades como los órganos de control y despachos judiciales, brindando mayor transparencia a la gestión.

A la UARIV, atender la recomendación de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes, relativa a la garantía efectiva de la participación de las víctimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, en atención a las deficiencias identificadas y puestas de presente a través de los diferentes informes de la Comisión, respecto a las convocatorias a dichos espacios. Asimismo, en los escenarios de Consulta Previa para la formulación, concertación, protocolización, adopción, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de reparación colectiva de los sujetos colectivos de reparación del Pueblo Negro.

A la UARIV, nuevamente se insiste en la recomendación de trabajar en la elaboración de un CONPES específico para atender víctimas étnicas que contenga el plan de ejecución de metas, presupuesto suficiente con continuidad y disponibilidad oportuna, conforme al artículo 154 del Decreto Ley 4635 de 2011, de cara a la adecuada y oportuna materialización de las medidas de atención, asistencia y reparación integral en el contenidas, en favor de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

A la UARIV, nuevamente se insiste en la necesidad de conjurar las debilidades asociadas a la insuficiencia presupuestal y logística en aras de garantizar y optimizar el ejercicio del derecho fundamental de participación. Se reitera que fenómenos como la tercerización y prestación de servicios, a través de operadores logísticos afectan la continuidad y oportunidad del derecho a la participación, como en el caso de las dificultades presentadas para el adecuado funcionamiento de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, derivadas de situaciones administrativas relativas a los procesos de contratación<sup>131</sup>, pese a que ya se cuenta con un Protocolo de Participación del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

Se concluye y enfatiza que la materialización y eficacia de las medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, contenidas en el Decreto Ley 4635 de 2011, solo se viabilizarán cuando se asuma y se sometan los responsables, competentes y todos los actores, al mandato superior de protección especial conforme a los postulados de los artículos 7 y 8 constitucional, a los principios que la orientan y en particular, a la observancia y aplicación del principio del “enfoque étnico diferencial”.

Dicho enfoque étnico diferencial se concreta mediante el acercamiento, diálogo intercultural, escucha, comunicación abierta, franca, asertiva y de buena fe que conduce y allana el camino hacia la concertación y al consenso. Se impone comprender que el eje y columna vertebral de las medidas contenidas en el Decreto Ley 4635 de 2011 es el derecho fundamental de participación efectiva, pero para su concreción es necesario contar con los componentes y/o recursos que lo integran como son: i) los normativos, ii) los humanos, iii) los presupuestales y, iv) los logísticos.

---

<sup>131</sup> Ver Oficios 2025-0790625-1 de 30 de mayo de 2025 y Respuesta de la UARIV- DAE a la CSMDL, actas de reuniones de la comisión de 4 y 25 de junio de 2025 y oficios de la UARIV a los Comisionados del Pueblo Negro para su representación en la CSMDL, reunión de la Comisión con la UARIV, sobre la garantía del derecho de participación de los Comisionados Étnicos, en el marco del desarrollo del POA 2025 de la misma.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

En orden a lo anterior, se alerta a la UARIV, al Ministerio del Interior y al SNARIV, Gobierno Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, priorizando la atención a las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, conforme a los citados postulados y se les exhorta a la adecuada y oportuna articulación y coordinación en aplicación conducente y determinante del *principio de complementariedad, subsidiariedad y corresponsabilidad*, que impregna el protocolo de participación para la Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera.

Se precisa que la omisión de garantía real y oportuna del derecho a la participación de los pueblos étnicos y de las víctimas pertenecientes a estos, pone en riesgo la identidad étnica, cultural y su pervivencia, especialmente protegidos, contrariando la Constitución Política y el ordenamiento jurídico garantista y *Pro Homine* en el Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista colombiano.

## 6 Registro Único de Víctimas (RUV)

El Decreto Ley 4635 de 2011 representa un instrumento normativo esencial para el reconocimiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras afectadas por el conflicto armado en Colombia. A más de una década de su expedición, su implementación continúa enfrentando retos estructurales y operativos que obstaculizan el acceso efectivo a los derechos consagrados en la Ley de Víctimas. Este informe presenta un análisis detallado del comportamiento del Registro Único de Víctimas (RUV) en relación con la población NARP, evidenciando avances institucionales, rezagos persistentes y desafíos críticos en la aplicación del enfoque diferencial étnico.

Con base en los datos reportados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) entre 2023 y el primer trimestre de 2025, se observa un incremento sostenido en la inclusión de víctimas de comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras en el RUV, así como esfuerzos institucionales en materia tecnológica, operativa y presupuestal. No obstante, persisten barreras como el rezago en la valoración de declaraciones, la falta de implementación del Formato Único de Declaración Étnico, la limitada articulación interinstitucional y la insuficiencia de recursos humanos y financieros.

Este informe busca aportar elementos técnicos y estratégicos para fortalecer la implementación del Decreto Ley 4635, proponiendo recomendaciones orientadas a garantizar una reparación integral, culturalmente pertinente y respetuosa de la autonomía de las comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras. El análisis se fundamenta en cifras oficiales, reportes institucionales y voces de las víctimas, con el propósito de contribuir al cierre de brechas históricas y al cumplimiento efectivo de los mandatos legales en materia de justicia transicional.

Para dar inicio al análisis, es fundamental realizar una contextualización que facilite la comprensión integral del tema abordado. El Registro Único de Víctimas (RUV) es la base de datos oficial mediante la cual se identifican, registran y reconocen a las personas afectadas por el conflicto armado interno en Colombia. Este sistema permite el acceso a la ruta que garantiza los derechos y a la oferta

institucional en materia de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras. Su implementación busca resarcir las vulneraciones sufridas, especialmente en pueblos y comunidades étnicas, quienes han sido desproporcionadamente impactados por el conflicto.

La Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, estableció que la UARIV debía expedir un formato único de declaración de uso obligatorio. Este formato tiene como finalidad consignar la información de las personas afectadas en sus derechos fundamentales —como la vida, la integridad personal, la libertad y los bienes— para que puedan ser incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) (Ley 1448 de 2011, art. 155; Decreto 4800 de 2011).

En desarrollo de esta disposición, el Decreto 4800 de 2011<sup>132</sup> reglamentó el procedimiento de registro, definiendo el RUV como una herramienta administrativa que permite documentar las condiciones y situaciones fácticas de las víctimas, así como las afectaciones sufridas en sus derechos individuales y colectivos. Este instrumento es esencial para garantizar el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación integral

Por su parte, la Corte Constitucional ha reiterado que la inscripción en el RUV constituye un derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno. En la Sentencia T-366 de 2024, el alto tribunal señaló que la negativa injustificada de la UARIV a inscribir a una persona en el registro vulnera derechos como la salud, la educación, la vivienda y el mínimo vital. La Corte enfatizó que la carga probatoria sobre la ocurrencia del hecho victimizante recae principalmente sobre el Estado, y que el trámite de inscripción debe ser ágil, sin dilaciones indebidas, y con aplicación de enfoques diferenciales.

El proceso comienza con la declaración voluntaria que debe rendir la persona ante una entidad del Ministerio Público<sup>133</sup>; en caso de víctimas que residen en el exterior, esta se realiza ante los consulados. Al presentarse el declarante, debe relatar de forma clara, completa y precisa los hechos victimizantes sufridos, especificando el lugar, la fecha y las circunstancias en que ocurrieron. La

---

<sup>132</sup> Decreto “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”. Artículos 16-21.

<sup>133</sup> El Ministerio Público está conformado por: Defensoría, Procuraduría y Personerías Municipales

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

información se consigna en el Formato Único de Declaración -FUD-, ya sea en formato físico o digital con la siguiente información: Firma y huella del solicitante, firma del funcionario que toma la declaración, número de radicado, que permite hacer seguimiento al trámite, entre otros.

A renglón seguido, el FUD<sup>134</sup> es remitido a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, donde la Subdirección de Valoración y Registro se encarga de verificar, analizar y evaluar la información para emitir una resolución de inclusión o no inclusión en el RUV, en un plazo máximo de 60 días hábiles; decisión que debe ser notificada al declarante o a un miembro de su núcleo familiar. Si la solicitud es negada, el ciudadano puede presentar recurso de reposición, para una segunda valoración, si la negativa persiste, dentro de los términos establecidos por la ley debe realizarse el recurso de apelación. (UARIV, 2024).

El registro de comunidades étnicas en el RUV está diseñado para reconocer a grupos o comunidades que han sido afectados colectivamente por el conflicto armado en Colombia. Este proceso, tiene un enfoque especial para comunidades étnicas, como pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales y palenqueros, para lo cual es necesario tener la resolución de inclusión del sujeto colectivo en el RUV con el objeto de iniciar la ruta de reparación colectiva.

Con corte al 31 de diciembre, la UARIV reporta un total de 1.052 sujetos colectivos incluidos en el RUV así: 288 sujetos por oferta institucional, 763 sujetos por demanda comunitaria, 1 sujeto por vía judicial. Se cuenta con 752 sujetos étnicos, distribuidos así: i. 468 pertenecen a comunidades y pueblos indígenas. ii. 283 a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. iii. 1 al pueblo Rrom. Además, se incluyen 231 comunidades campesinas, 69 sujetos correspondientes a organizaciones y grupos sociales. (UARIV, Informe de Gestión 2024 -2025; pág. 36).

---

<sup>134</sup> [unidadvictimas.gov.co/documentos\\_bibliotec/formato-unico-de-declaracion-para-la-solicitud-de-inscripcion-en-el-registro-unico-de-victimas-pueblos-contacto-inicial-v1/](http://unidadvictimas.gov.co/documentos_bibliotec/formato-unico-de-declaracion-para-la-solicitud-de-inscripcion-en-el-registro-unico-de-victimas-pueblos-contacto-inicial-v1/)

## 6.1 Resultados

Según la proyección poblacional del DANE, el 18,7% de la población colombiana ha sido reconocida como víctima. De cada 10 personas incluidas en el RUV, dos se autorreconocen como pertenecientes a una población étnica (UARIV, 2024). En promedio, 602 nuevas víctimas fueron incluidas diariamente en el RUV durante los primeros 10 meses de 2024, reflejando un aumento constante asociado al conflicto armado y a lo dispuesto en la Ley 2343 de 2023<sup>135</sup>, que amplió el plazo de declaración hasta el 31 de diciembre de 2024 y tres años más.

De acuerdo con el Boletín No. 10 del primer trimestre de 2025, publicado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en su portal *Datos para la Paz*, y con base en proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población estimada de Colombia para el año 2025 es de 53.110.609 personas. De esta cifra, el 18,7% corresponde a personas registradas como víctimas del conflicto armado. En cuanto a la pertenencia étnica de esta población víctima, el 13,2% se identifica como negra o afrocolombiana, el 0,11% (11.462 personas) raizal, el 0,08% (8.226 personas) palenquera, el 6,7% (666.155 personas) indígenas y el 0,10% (9.992 personas) como Rrom.<sup>136</sup>

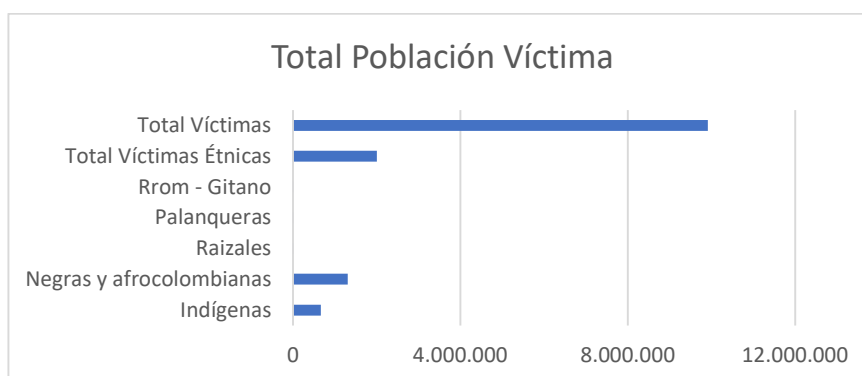
---

<sup>135</sup> Ley 2343 de 2023, "Por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la ley 1448 de 2011, y se amplían los términos para declarar ante el ministerio público"

<sup>136</sup> La información de la pertenencia étnica de las víctimas, basada en su autorreconocimiento, está disponible desde 1997, cuando inició la implementación de la Ley 387 que reconoció el desplazamiento forzado. Actualmente, estos datos se complementan con los censos enviados por el Ministerio del Interior y los auto censos realizados por las comunidades étnicas reconocidas ante esa entidad.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**GRÁFICA 10 COMPARATIVO VÍCTIMAS VS. VÍCTIMAS ÉTNICAS 2025**



Fuente: Construcción CGR, con datos UARIV – Primer Trimestre de 2025.

Los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras concentran la mayor parte de las víctimas étnicas, lo que evidencia una persistente vulnerabilidad estructural. Estas comunidades han sido históricamente más expuestas a hechos victimizantes como el desplazamiento forzado, el confinamiento y la pérdida de territorios ancestrales. Si bien los pueblos Rrom, raizales y palenqueros presentan cifras absolutas menores, ello obedece en parte a su menor tamaño poblacional y no necesariamente a una menor afectación. Por el contrario, sus experiencias de victimización requieren un reconocimiento específico y una atención diferenciada que responda a sus particularidades culturales y territoriales.

Por otra parte, de acuerdo con la información suministrada por la UARIV para las vigencias 2023, 2024 y primer trimestre de 2025, se tiene el siguiente reporte del proceso de RUV para los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros.

**TABLA 25 PROCESO RUV PARA COMUNIDADES NEGRAS Y AFRO**

Vigencias	Declaraciones	FUD valorados	Víctimas incluidas en RUV	Víctimas étnicas excluidas	Rezago
2.023	18.890	19.817	104.341	416	34
2.024	19.749	19.880	86.417	81	1.088
2.025	3.542	1.672	13.558	1	4.241
<b>TOTAL</b>	<b>42.181</b>	<b>41.369</b>	<b>204.316</b>	<b>498</b>	<b>5.363</b>

Fuente: Construcción CGR, con datos UARIV – Primer Trimestre de 2025.

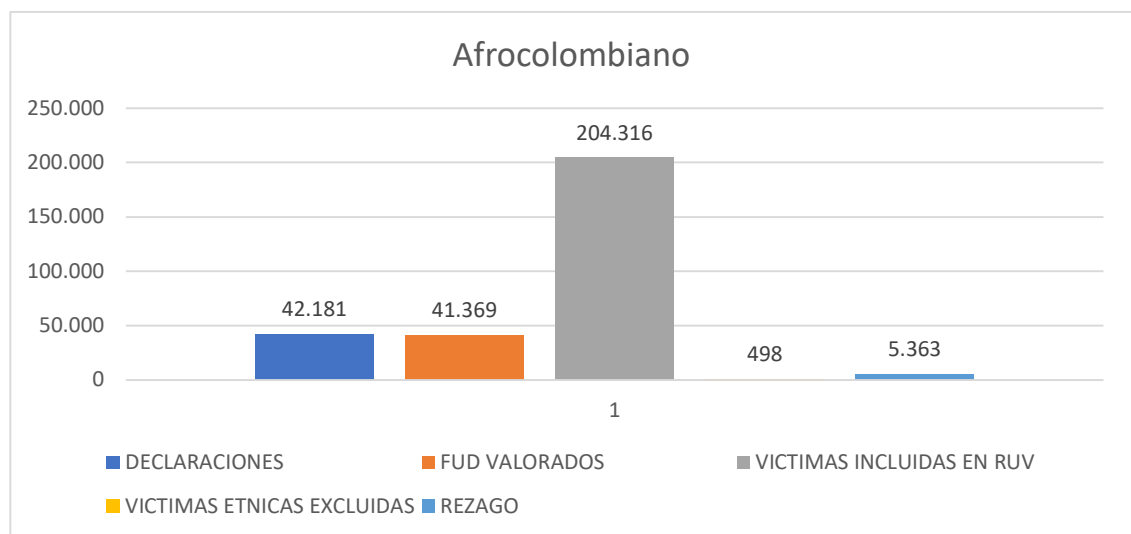
## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

De la tabla anterior podemos referir que las valoraciones en 2023 y 2024 estuvieron acordes con los FUD radicados en la UARIV, pero para primer trimestre de 2025, solamente se valoró el 47% de las declaraciones recibidas. En 2025 se observa una caída drástica en todos los indicadores, excepto en el rezago, que creció más de 30 veces entre 2023 y 2024 y en casi se triplica en 2025.

Las víctimas incluidas en el RUV y los FUD valorados muestran una fuerte disminución en 2025, lo que podría indicar una reducción en la capacidad operativa o en la recepción de casos.

Adicionalmente, en la siguiente gráfica, se evidencia el alcance del proceso de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), así como las tendencias, avances y rezagos en la atención a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del conflicto armado.

**GRÁFICA 11 REGISTROS TOTALES DEL RUV. VIGENCIAS 2023-2024 Y 1 TRIMESTRE 2025**



Fuente: Registros RUV a mayo de 2025. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La gráfica presentada por la UARIV a mayo de 2025 muestra un panorama mixto en el proceso de registro de víctimas afrocolombianas en el Registro Único de Víctimas (RUV). Aunque se reportan 42.181 declaraciones recientes, el número

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

total de víctimas afrocolombianas incluidas en el RUV asciende a 204.316, lo que evidencia una acumulación significativa de registros provenientes de años anteriores. Esto sugiere que el proceso de inclusión ha sido sostenido en el tiempo, pero también que las cifras actuales deben analizarse en un contexto histórico más amplio.

De los 41.369 Formatos Únicos de Declaración (FUD) valorados, solo 1 caso fue excluido, lo que representa una tasa de exclusión del 0,0024%, prácticamente nula. Este dato es positivo, ya que refleja un alto nivel de aceptación y reconocimiento institucional de las condiciones de victimización de esta población.

No obstante, se identifican 5.363 casos aún sin resolver, lo que representa un rezago operativo importante. Aunque el 98% de las declaraciones recientes ya han sido valoradas, este rezago acumulado plantea desafíos en términos de oportunidad, eficiencia y garantía de derechos. La existencia de este volumen de casos pendientes puede generar situaciones de revictimización, al impedir el acceso oportuno a las medidas de reparación integral.

Por otro lado, la Unidad reportó que esta situación se vio agravada por la tardía asignación de recursos financieros por parte del Ministerio de Hacienda Pública, lo que retrasó la contratación y permanencia del equipo de servicios profesionales necesarios para responder de manera oportuna al volumen de declaraciones presentadas durante las vigencias 2023, 2024 y el primer trimestre de 2025.

En este contexto, la situación derivada del Decreto 092 de 2025, expedido en el marco del estado de Conmoción Interior por la crisis humanitaria en el Catatumbo, ha afectado de manera significativa la capacidad de respuesta del Sistema de Valoración y Registro (SVR) frente al creciente volumen de declaraciones del pueblo Negro, Afro, Raizales y Palenqueras; además, los constantes enfrentamientos entre grupos armados ilegales<sup>137</sup> a nivel nacional<sup>138</sup>

---

137 <https://elpais.com/america-colombia/2025-02-24/la-onu-alerta-de-la-consolidacion-de-los-grupos-armados-en-colombia-que-agudizan-la-violencia.html>

138 <https://elpais.com/america-colombia/2025-02-24/la-onu-alerta-de-la-consolidacion-de-los-grupos-armados-en-colombia-que-agudizan-la-violencia.html> (La disputa por el control territorial y de economías ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal. La fragmentación de estructuras armadas tras la firma del

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

, que han impactado gravemente los territorios habitados por estos grupos étnicos, restringiendo aún más la operatividad institucional en estas zonas.

Por otro lado, desde la Comisión se ha establecido la necesidad de implementar un FUD étnico como herramienta que permita recoger de manera adecuada y diferencial la información sobre las afectaciones sufridas por personas pertenecientes a pueblos étnicos (indígenas, negro, afrodescendientes, raizales, palenqueros y Rrom) en el marco del conflicto armado u otras violaciones de derechos humanos. Este registro constituye la base fundamental de información detallada sobre las víctimas, lo que permite diseñar políticas, planes y programas acordes con sus necesidades, y facilita el acceso a la oferta estatal en materia de atención, asistencia y reparación.

Al respecto, la UARIV reportó que se presentan diversas dificultades en torno a la implementación del Formato Único de Declaración (FUD) Étnico, especialmente en lo relacionado con su adaptación a las necesidades específicas de las comunidades étnicas. A pesar de los esfuerzos por avanzar en la construcción del FUD V.8 para la vigencia 2025, actualmente este se encuentra en fase de planeación, con una implementación proyectada para el año 2026, posterior a la realización de pruebas piloto que permitan evaluar su efectividad. Sin embargo, su aplicación aún no se ha materializado, lo que limita el reconocimiento adecuado de las afectaciones sufridas por estas comunidades.

De igual manera, la UARIV en su informe de gestión 2024,<sup>139</sup> da a conocer que dentro de sus avances más relevantes se tiene el efectivo cruce de datos masivos de información a través de herramientas, portales de cifras y soluciones tecnológicas de las entidades que conforman el Sistema Red Nacional de Información -SRNI-; avances en el plan de reparación colectiva, toma de declaración en línea, Actualización del FUD y su versión digital – Vivanto, se viene desarrollando

---

Acuerdo de Paz, que ha dado lugar a nuevas disidencias y alianzas criminales. La ausencia del Estado en zonas rurales, lo que ha facilitado el control social y armado por parte de estos grupos. La imposición de paros armados y otras formas de violencia que restringen la movilidad y el acceso a servicios básico) s.

<sup>139</sup> (pág. 97) Octubre: 1) Sigo PAT, funcionalidad creación PAT / tipo plan “reparación colectiva”; 2) Ficha estratégica, visualización de información con cortes superiores a agosto del 2024 desde el front; 3) Cruces masivos, optimización en la base de datos; 4) toma en línea, actualización del Formulario Unico de Declaración FUD; 5) Módulo Vivanto - Formato Único Víctimas, impresión del FUD versión

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

el módulo de Registros Poblacionales y migración de información histórica del primer lote de información de comunidades étnicas dentro del módulo en producción, se dictaron 508 capacitaciones al Ministerio Público referente a la toma de declaraciones; avance en consolidación, socialización y publicación del Manual de Criterios de Valoración.

Asimismo, se identificó una carencia significativa de personal capacitado para garantizar la valoración oportuna de las solicitudes, especialmente aquellas provenientes de poblaciones étnicas. Esta situación ha generado un rezago en la atención de las declaraciones, afectando directamente el acceso a los derechos de las víctimas pertenecientes a comunidades indígenas, afrodescendientes y otras poblaciones étnicas.

Aunado a lo anterior, persisten rezagos atribuibles a múltiples factores. Entre ellos se destacan diversas deficiencias en la toma de declaraciones. Estas últimas incluyen el registro de personas sin documentación, casos de doble identificación, exclusiones por fraude, errores en los datos personales y fallas en los procesos de digitalización.

En este contexto, se considera prioritario fortalecer la colaboración interinstitucional con entidades como el DANE, el Ministerio Público y la Registraduría Nacional, con el fin de superar las barreras que actualmente dificultan la correcta identificación de las víctimas y su inclusión en el RUV. Esta articulación es clave para avanzar hacia una respuesta más efectiva, diferencial y respetuosa de los derechos de las comunidades étnicas.

En cuanto al tema presupuestal, se encuentra que la UARIV a través del proyecto de Inversión “*Mejoramiento de la información del Registro Único de Víctimas - RUV*” con código BPIN 2021011000045, busca fortalecer la caracterización, actualización y registro de la información de las víctimas, incluyendo las víctimas étnicas. Con una asignación de \$133.996 millones, ofrece una cobertura a 1.090 municipios, incluyendo todos los del departamento de Antioquia y municipios de 30 departamentos del país

El precitado proyecto cuenta con trazador presupuestal para pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombiana, raizales, palenqueros y Rrom, en

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

atención al artículo 219 de la Ley 1955 de 2019 (CONPES 2018-2022), en el cual se reportó lo siguiente:

**TABLA 26 REPORTE TRAZADOR PRESUPUESTAL, PUEBLOS COMUNIDADES ÉTNICAS (2024 vs 2025)  
CIFRAS EN PESOS**

CATEGORIA	COMPROMISOS 2024	VALOR PROYECCIÓN COMPROMISOS 2025
Población Afrocolombiana	\$4.473.742.284	\$5.501.164.483
Población Indígena	1.563.713.171	2.214.183.186
Población Raizal	45.366.267	58.410.601
Población Rrom	5.405.038	10.084.775
<b>Total</b>	<b>\$6.088.227.120</b>	<b>\$7.783.843.045</b>

Fuente: Datos UARIV, corte a 31 de marzo de 2025.

De la anterior información se deduce que la apropiación global del proyecto entre el 2.024 y el 2.025 disminuyó el 13% y a nivel de los grupos étnicos se reflejó un incremento del 28% para el 2025 en lo que tiene que ver con los compromisos. Lo anterior, supondría una mejora en el número de registros único de víctimas en el sistema RUV del grupo étnico y una disminución del rezago presentado en el 2024.

Para la vigencia 2.025 se tiene una proyección de recursos presupuestales para atender el proceso de registro único de víctimas - RUV a nivel de etnias, así:

**TABLA 27 PROYECTO RECURSOS POR GRUPO ÉTNICO 2025**

Comunidad	Compromiso	Obligación	Pago
Afrocolombiana	2.271.945.313	672.207.818	628.991.949
Indígena	464.432.454	312.689.286	269.977.480
Raizal	844.895	844.895	844.895
Rrom	35.706	35.706	35.706

Fuente: Datos UARIV

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Frente a la magnitud del conflicto armado en Colombia, el RUV crece a diario, en respuesta a múltiples factores<sup>140</sup> que reflejan tanto la persistencia del conflicto como el fortalecimiento institucional (Infobae, 2025, julio 12). En este sentido, las víctimas étnicas por parte de la UARIV se les brinda: ayuda humanitaria inmediata, indemnización administrativa, medidas de reparación colectiva y atención psicosocial y jurídica.

En este contexto, es fundamental que el Estado mantenga y refuerce su compromiso con la reparación integral, no solo desde una perspectiva cuantitativa, sino también cualitativa, asegurando que cada víctima afrocolombiana reciba atención digna, pertinente y transformadora.

A nivel territorial, se evidenció que el hecho victimizante con mayor número de víctimas es el desplazamiento forzado, con 8.890.074 víctimas en 10.409.253 eventos; no obstante, el número de personas por hecho victimizante no refleja el total de víctimas únicas, debido a que una persona pudo haber declarado por diferentes hechos.

### Voces de las Víctimas Étnicas

En el marco del encuentro de intercambio de experiencias organizado por la Contraloría General de la República, se aplicó una encuesta a 34 líderes y lideresas de comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, negros y Rrom), con el fin de hacer seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes en sus territorios. A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados con el proceso de declaración y registro:

En general, el 52,94% de los encuestados manifestó estar inscrito en el Registro Único de Víctimas (RUV), aunque los datos no se encuentran desagregados por grupo étnico, lo que limita el análisis específico.

---

<sup>140</sup> Reconfiguración y expansión de grupos armados ilegales (aumentó el 36% en primer trimestre de 2024), Violencia territorial y disputa por el control con aumento del 70% actos hostiles entre grupos armados donde se afectaron 189 municipios (20%).

Entre los hechos victimizantes reportados con mayor frecuencia se encuentran el desplazamiento forzado (41,18%) y la amenaza (38,24%), situaciones que han afectado históricamente a comunidades afrodescendientes en contextos rurales y urbanos.

Las comunidades étnicas refirieron, demora en la radicación del Formato Único de Declaración por parte del Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría, personerías y consultados para víctimas que declaran en el exterior), ante la UARIV.

Adicional a esto, se reporta retraso en la valoración de las declaraciones (sobrepasa los 60 días reglamentarios) conllevando a que se presente rezagos en este proceso y la revictimización. Indican también que persiste el subregistro o doble registro de ciudadanos que han declarado, la falta de notificación real y efectiva a las víctimas incluidas en el RUV debido a la inseguridad en los territorios, mal registro de datos personales, deficientes sistemas de información y la exclusión de víctimas por errores en datos personales y el ingreso fraudulento al RUV.

Indicaron también que persiste el subregistro o doble registro de ciudadanos que han declarado, la falta de notificación real y efectiva a las víctimas incluidas en el RUV debido a la inseguridad en los territorios, mal registro de datos personales, deficientes sistemas de información y la exclusión de víctimas por errores en datos personales y el ingreso.

## 6.2 Retos

Uno de los principales desafíos para la implementación efectiva del Decreto Ley 4635 de 2011 radica en la necesidad de transformar el Formato Único de Declaración (FUD) en una herramienta culturalmente pertinente. La actual estructura del FUD no refleja adecuadamente las particularidades territoriales y cosmogónicas de las comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras, lo que limita la identificación precisa de las afectaciones diferenciadas que han sufrido. Esta situación restringe el acceso efectivo a la reparación integral y perpetúa una visión homogénea del daño. La adaptación del FUD debe contemplar la

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

participación de autoridades étnicas, consejos comunitarios y sabedores ancestrales, garantizando que el proceso de declaración sea comprensible, respetuoso y coherente con sus formas de vida.

La puesta en marcha del FUD Étnico V.8, aunque proyectada para 2026, es una necesidad impostergable. Este instrumento incorpora dimensiones físicas, espirituales y territoriales del daño, en consonancia con la cosmovisión afrodescendiente. Su implementación no solo permitirá una valoración más justa y completa de las afectaciones, sino que también fortalecerá la legitimidad del Registro Único de Víctimas (RUV) ante las comunidades. La demora en su aplicación perpetúa el desconocimiento institucional de las formas propias de entender y vivir el conflicto por parte de los pueblos Negros, Afros, Raizales y Palenqueras.

El Sistema de Valoración y Registro (SVR) enfrenta un rezago crítico, con más de 5.300 declaraciones sin valorar a mayo de 2025. Esta situación vulnera el derecho de las víctimas a una reparación oportuna y efectiva. Es indispensable robustecer este sistema, no solo aumentando la capacidad operativa, sino también asegurando que los criterios de valoración incorporen el enfoque diferencial étnico, evitando así la revictimización institucional.

Otro obstáculo estructural a superar, es la falta de recursos oportunos por parte del Ministerio de Hacienda, lo que ha generado cuellos de botella en la contratación de personal técnico y profesional. Esta situación ha afectado directamente la capacidad de respuesta institucional, especialmente en contextos de alta demanda como los generados por la ampliación del plazo de declaración establecido por la Ley 2343 de 2023.

Asimismo, el personal encargado de la toma de declaraciones y valoración de afectaciones carece, en muchos casos, de formación específica en enfoque étnico. Esta carencia ha derivado en errores de registro, exclusiones injustificadas y desconocimiento de las particularidades culturales de las comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras. La profesionalización del equipo humano es clave para garantizar procesos eficaces, respetuosos y culturalmente pertinentes.

La articulación interinstitucional también representa un reto. La coordinación con entidades como el DANE, la Registraduría Nacional, el Ministerio Público y las

organizaciones representativas de las comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras es esencial para garantizar la correcta identificación y registro de las víctimas. Esta articulación debe traducirse en acciones concretas como el cruce de bases de datos, la validación de identidades y la actualización permanente del RUV, evitando el subregistro y la duplicidad de información.

El fortalecimiento del Sistema de la Red Nacional de Información (SRNI) es igualmente prioritario. Esta plataforma debe consolidarse como un sistema de interoperabilidad entre entidades, permitiendo un flujo eficiente, seguro y actualizado de la información sobre víctimas. Su consolidación es vital para eliminar el subregistro, mejorar la trazabilidad de los casos y diseñar políticas públicas basadas en datos reales y desagregados por pertenencia étnica.

Finalmente, persisten obstáculos geográficos, tecnológicos y de desconfianza institucional que impiden a muchas comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras acceder al RUV. Es necesario implementar estrategias móviles y culturalmente adaptadas que garanticen el acceso efectivo al registro, especialmente en territorios de difícil acceso o con presencia de actores armados. Además, es urgente avanzar en estrategias de armonización institucional que reconozcan a estas comunidades como sujetos colectivos de reparación, activando rutas integrales que respeten su autonomía, gobierno propio y cosmovisión, tal como lo establece el Decreto Ley 4635 de 2011.

### 6.3 Avances

Uno de los avances más significativos en la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 ha sido el incremento sostenido en la inclusión de víctimas Negras, Afro, Raizales y Palenqueras en el Registro Único de Víctimas (RUV). Entre 2023 y el primer trimestre de 2025, se registraron más de 204.000 víctimas afrocolombianas, lo que evidencia un esfuerzo institucional por reconocer los derechos de esta población históricamente marginada. Este aumento ha sido posible, en parte, gracias a la ampliación del plazo de declaración establecido por

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

la Ley 2343 de 2023, que ha permitido que más personas accedan al proceso de registro.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) ha reportado avances importantes en materia tecnológica y operativa. Entre ellos se destaca el cruce masivo de datos entre entidades del Sistema de la Red Nacional de Información (SRNI), lo que ha mejorado la trazabilidad y verificación de registros. Asimismo, se ha fortalecido la toma de declaraciones en línea, se ha actualizado el FUD y se ha implementado su versión digital a través de la plataforma Vivanto, facilitando el acceso en territorios con limitaciones geográficas.

Otro avance relevante es el desarrollo del módulo de registros poblacionales con exclusividad étnica, que incluye la migración de información histórica de comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras. Este esfuerzo busca consolidar una base de datos más precisa y representativa. Además, se han realizado 508 capacitaciones al Ministerio Público sobre la toma de declaraciones, y se ha avanzado en la consolidación y publicación del Manual de Criterios de Valoración, lo que contribuye a estandarizar y mejorar la calidad del proceso de inclusión.

En el plano presupuestal, se destaca el incremento del 28% en los compromisos financieros para pueblos étnicos entre 2024 y 2025, según el trazador presupuestal del proyecto “*Mejoramiento de la información del RUV*”. Este aumento refleja una mayor voluntad institucional de fortalecer la atención a las víctimas Negras, Afro, Raizales y Palenqueras, aunque persiste la necesidad de garantizar que estos recursos se ejecuten de manera eficiente, focalizada y con enfoque diferencial.

No obstante, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes Étnicos ha señalado que, pese a estos avances, aún no se cumple en su totalidad lo reglado en el Decreto Ley 4635 en materia de enfoque exclusivo para el registro de víctimas Negras, Afro, Raizales y Palenqueras. La falta de un FUD étnico plenamente adaptado, el rezago en la valoración de declaraciones, y las dificultades operativas en territorios afectados por el conflicto armado siguen siendo barreras que limitan el acceso efectivo a la reparación integral.

## 6.4 Recomendaciones

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV):

- Acelerar la implementación del Formato Único de Declaración Étnico V.8, incorporando pruebas piloto en territorios étnicos y validación directa con autoridades tradicionales, garantizando que el instrumento recoja adecuadamente las dimensiones espirituales, territoriales y culturales del daño.
- Reforzar el personal técnico y profesional con enfoque étnico.
- Fortalecer y mantener una capacitación continua y efectiva al personal del Ministerio Público en la cosmovisión de las comunidades étnicas, con el fin de mejorar la atención diferencial, asegurando así la calidad de la información recolectada y el respeto por los enfoques diferenciales.
- Mayor coordinación con el DANE, Ministerio del Interior y la RNI, con el objetivo que se tenga datos acertados, desagregados por etnias, consolidados y en tiempo real.
- Gestionar recursos ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de contratar personal idóneo y mantener el equipo de trabajo permanentemente.

Al Sistema de la Red Nacional de Información -RNI-

- Seguir avanzando en la implementación y actualización de un sistema de verificación y depuración riguroso del registro actual, en articulación con las organizaciones representativas étnicas.

Al Ministerio Público

- Contar con infraestructura apropiada, herramientas ofimáticas, funcionarios capacitados; que inspiren confianza, que manejen lenguaje claro y sencillo para el diligenciamiento del FUD y que su labor se realice con trato igualitario.
- Mayor coordinación de la UARIV y el Ministerio Público para acelerar el proceso de valoración a los FUD rezagados.

- Realizar jornadas de capacitación de la ruta de registro, sea individual o colectivo.
- Realizar jornadas de declaración de los ciudadanos y así romper barreras que permitan acceder al RUV.

## 6.5 Conclusiones

La implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 enfrenta múltiples retos estructurales, operativos y presupuestales que limitan su efectividad en la garantía de derechos para las comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras. Uno de los principales desafíos es el rezago acumulado en la valoración de declaraciones, que para el primer trimestre de 2025 asciende a más de 5.300 casos sin resolver. Esta situación se agrava por la tardía asignación de recursos financieros por parte del Ministerio de Hacienda, lo que ha impedido la contratación oportuna de personal técnico especializado para la valoración de los Formatos Únicos de Declaración (FUD).

A ello se suma la falta de implementación del FUD étnico, herramienta clave para recoger de manera adecuada y diferencial las afectaciones sufridas por estas comunidades, cuya versión actual aún se encuentra en fase de planeación, con una proyección de implementación para 2026.

Además, la inseguridad en los territorios, producto de la reconfiguración de grupos armados ilegales y la persistencia del conflicto, ha restringido la operatividad institucional en zonas con alta presencia de población Negras, Afro, Raizales y Palenqueras, dificultando la toma de declaraciones y el acceso a la oferta estatal. También persisten problemas técnicos y administrativos, como el subregistro, la duplicidad de registros, errores en la digitalización de datos, y la falta de notificación efectiva a las víctimas incluidas en el RUV. A nivel interinstitucional, se evidencia una débil articulación entre entidades como la UARIV, el DANE, la Registraduría y el Ministerio Público, lo que impide consolidar una base de datos confiable y actualizada que permita diseñar políticas públicas pertinentes.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Finalmente, aunque se han incrementado los compromisos presupuestales para 2025, los recursos siguen siendo insuficientes frente a la magnitud de las necesidades. La ejecución financiera del proyecto BPIN destinado al fortalecimiento del RUV muestra rezagos importantes, afectando la capacidad de respuesta institucional. En este contexto, garantizar la implementación efectiva del Decreto Ley 4635 requiere no solo voluntad política, sino también una inversión sostenida, una mejora en la capacidad operativa y una comprensión profunda de las particularidades culturales y territoriales de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

## 7 Atención humanitaria y de emergencia

Este apartado está dedicado a la atención y asistencia humanitaria y de emergencia. Presenta una síntesis de la situación humanitaria en la región del Pacífico, así como las principales acciones, avances y retos en la asistencia al pueblo afrocolombiano en contextos de crisis humanitarias, derivadas de las afectaciones desproporcionadas que enfrenta esta población en el marco del conflicto armado. Igualmente, expone una propuesta de recomendaciones orientadas a fortalecer la atención humanitaria dirigida a este pueblo étnico.

Para lograr esto se optó por emplear en análisis territorial del Pacífico, centrandose en las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales del que se encuentran en el pacífico<sup>141</sup> que comprende de los Departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Este apartado se organiza de la siguiente manera. Primero, presenta una síntesis del contexto humanitario en el pacífico. Luego ofrece un balance general de 2024 sobre cobertura y desempeño institucional de la atención y asistencia, destacando brechas y tendencias identificadas por las Regionales de la Defensoría del Pueblo en 2025.

---

<sup>141</sup> Según datos de la comisión de la verdad en su informe final a través del capítulo étnico “resistir no es aguantar” señalando que “En el censo de 2005, un total de 4.311.757 personas se autorreconocieron como negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, lo que representó el 10,4% del total de la población colombiana. En 2018, el censo registró 2.982.224 personas como parte de estos pueblos. Sin embargo, el DANE reconoció errores sistemáticos en aspectos como la aplicación de la pregunta de autorreconocimiento negro y dificultades de seguridad para acceder a zonas rurales con prevalencia étnica, por lo cual estimó que la población afrocolombiana podría alcanzar las 4.433.52818 personas, que representan el 9,18% de la población nacional<sup>19</sup> y de las cuales el 68,8% habita las regiones del Pacífico y del Caribe”.

## 7.1 Crisis humanitaria en el pacífico

La persistencia del conflicto armado y situaciones de violencia armada en varias regiones del país, ha tenido como uno de sus principales epicentros varias regiones del pacífico colombiano<sup>142</sup>, tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, esta área ha sido un territorio donde se han dado procesos de expansión, ocupación y consolidación de diversos grupos armados ilegales y organizaciones criminales, cuyas acciones han derivado en complejos escenarios de control territorial y sobre la población, acciones violentas para someter a las comunidades a sus intereses y han causado un escenario recurrente de crisis humanitaria que incide especialmente sobre comunidades del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero.

El registro único de víctimas da cuenta de las afectaciones históricas de la población negra por causa del conflicto armado, entre 1985 y 2025 se han registrado 9.974.629 víctimas, que corresponden con cerca del 20% de la población nacional. El 13% de las víctimas a nivel nacional (1.332.726) se autoreconocen como personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Esto indica que el impacto desproporcionado del conflicto armado incide profundamente en las condiciones de vida y necesidades que actualmente tiene el pueblo negro.

La continuidad de un nuevo ciclo de violencia se manifiesta especialmente en las situaciones de crisis humanitaria que afectan especialmente a comunidades de pueblos étnicos. El Desplazamiento forzado es el hecho con mayor preponderancia y afectación a nivel nacional, de acuerdo con la UARIV en el primer semestre de 2024 se registraron 96.844 personas desplazadas el 51,6% de estas

---

<sup>142</sup> Para el 2022, según la CEV, en el país existían “189 consejos comunitarios, a través de los cuales se adjudicaron alrededor de 5,7 millones de hectáreas. Asimismo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) reportó que se encontraban en trámite 319 solicitudes de titulación colectiva: 142 para territorios de la región Caribe y 112 para la del Pacífico”. Sin embargo, para el 2025 según la Agencia Nacional de Tierras – ANT hay 301 consejos comunitarios de comunidades negras titulados, de los cuales 208 se encuentran en el pacífico, lo que quiere decir que el 70% de los títulos del país, a su vez el Chocó cuenta con 62%, lo que le constituye como el departamento con mayor número de títulos colectivos; seguido de Nariño con 53 títulos; Valle del cauca con 49; y finalmente, Cauca con 44 títulos.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

son mujeres y un 43,5% pertenecen a pueblos étnicos, un 31,6% a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En relación a la ocurrencia de desplazamientos individuales, la UARIV reportó que este hecho se concentró en 11 departamentos donde proviene cerca del 85% de las personas afectadas: Valle del Cauca (15,5%), Nariño (13,6%), Cauca (12,2%), Antioquia (9,6%), Bolívar (9,2%), Norte de Santander (6,2%), Chocó (4,6%), Córdoba (3,6%), Arauca (3,6%), Putumayo (3,2%) y Caquetá (3%). El 46% de las víctimas provenían de Valle de Cauca, Nariño, Cauca y Chocó, evidenciando que los departamentos de la región pacífica siguen enfrentando situaciones de desplazamiento individual que inciden sobre los procesos organizativos y erosionan los vínculos de la población con sus territorios de origen (UARIV, 2024, pág. 14).

Respecto de los eventos de desplazamiento masivo, la UARIV informó que para el año 2024 en la región del pacífico “entre enero y diciembre se registraron 127 desplazamientos masivos, que corresponden al 55% de la totalidad de eventos. De estos, aproximadamente se vieron afectados 17.448 hogares conformados por 41.331 personas” (UARIV, 2025). Municipios de los departamentos de la costa pacífica Nariñense, Buenaventura, Pacífico Caucano y cuencas de los ríos San Juan y Baudó en el departamento del Chocó, son las más afectadas por eventos de desplazamiento masivo. Los municipios del pacífico con mayores reportes de expulsión individual son Buenaventura (8.099), Tumaco (2523), Quibdó (948), El Charco (746), Olaya Herrera (677), Cali (642), Magüí Payan (611) y Jamundí (540). Esto da cuenta nuevamente de que la región pacífica concentra una alta proporción de este tipo de eventos, lo que supone además retos para lograr una atención oportuna y adecuada por parte de entidades territoriales que cuentan con débiles capacidades técnicas y presupuestales.

Adicionalmente, el departamento del Valle del Cauca es además en principal receptor de población desplazada de todo el Pacífico Colombiano, especialmente la ciudad de Cali recibe población del Distrito de Buenaventura y de otros departamentos como Cauca (18,3%), Chocó (5%) y Nariño (11,2%).

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

De nuevo, entre los municipios con mayores registros de eventos de desplazamiento masivo sobresalen varios de la región pacífica: Olaya Herrera (5.003), Magüí (4.891), El Charco (2.204), Argelia (2.069), Alto Baudó (1.942), Cumbitara (1.849), Riohacha (1.556), Tadó (1.185) y Policarpa (1.037). El 52,7% de las víctimas de eventos de desplazamiento masivo son personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Sobre el hecho victimizante de confinamiento, la Defensoría registró 75 incidentes que restringieron la movilidad de 24.255 familias (107.931 personas) pertenecientes a 343 comunidades. El departamento del Chocó fue el más afectado, con 23 eventos, seguido por Arauca con 8, y Antioquia, Nariño y Caquetá, cada uno con 7 eventos registrados. En contraste la UARIV reportó la ocurrencia de 87 confinamientos que afectaron a 32.535 hogares conformados por 87.458 personas. El departamento del Chocó da cuenta que la dinámica de la confrontación armada y los procesos de resistencia de las comunidades han generado situaciones de confinamiento de larga duración, en años anteriores el departamento también tuvo los principales registros de eventos de confinamiento, lo que da cuenta de que a pesar de la resistencia de la población este hecho ha venido deteriorando sus capacidades organizativas y dinámicas comunitarias. (Defensoría del Pueblo , 2024)

Frente a este panorama de crisis humanitaria, la Defensoría del Pueblo ha emitido desde el año 2018 un total de 168 Alertas Tempranas, el departamento del Cauca concentra el mayor número de alertas con 82, seguido por Chocó (38), Nariño (30) y Valle del Cauca (18). Solamente durante el año 2024 se emitieron 10 Alertas Tempranas en la región del Pacífico Colombiano, que documentan situaciones de riesgo inminente y estructural que afectan gravemente la seguridad, la integridad y el ejercicio de los derechos fundamentales de las comunidades, especialmente de los pueblos afrocolombianos e indígenas. Es crucial señalar que estos factores de riesgo ya habían sido advertidos en años anteriores, lo que subraya una continuidad y un agravamiento de las amenazas en estos territorios.

En el departamento del Chocó, se identificaron riesgos por violencia organizada en el municipio de Quibdó, donde organizaciones criminales como “Los Loko Yam”, “Los Mexicanos”, “RPS”, “Los Zetas”, han venido consolidándose y

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

dominando economías criminales, la extorsión de la población y el comercio local. Así mismo, se ha dado un escenario de confrontación entre estas y el denominado Ejército Gaitanista de Colombia, que opera principalmente en áreas rurales y que ha logrado insertarse en la dinámica urbana de Quibdó.

De igual forma, las regiones de las cuencas de los ríos Baudó, San Juan y el Pacífico chocono han enfrentado paros armados, confrontaciones y ataques, uso indiscriminado de artefactos explosivos y control de corredores estratégicos en el marco de la confrontación entre el Ejército Gaitanista y el Ejército de Liberación Nacional, lo que ha intensificado el nivel de vulnerabilidad de la población ante formas de violencia como el confinamiento, restricciones a la movilidad, asedio, estigmatización, violencia contra líderes y lideresas, amenazas y riesgos contra mujeres y niños, niñas y adolescentes.

En el departamento de Nariño, las Alertas Tempranas han venido documentando el riesgo elevado de escalamiento de las confrontaciones armadas en la región del Sanquianga, donde disidencias, concretamente el Bloque Occidental comandante Jacobo Arenas del Estado Mayor Central y el Bloque Occidental Alfonso Cano de la Coordinadora Guerrillera del Pacífico de la Segunda Marquetalia, se encuentran en un escenario de confrontación relacionado principalmente con el control de enclaves cocaleros y áreas estratégicas para el desarrollo del narcotráfico, lo que ha generado desplazamientos forzados, confinamientos, afectaciones a la autonomía y al gobierno propio, así como infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

En el departamento del Cauca, la operación de disidencias de las FARC y otras organizaciones criminales ha tenido impacto en las comunidades negras de las subregiones Norte, Sur y Pacífico Caucano. Las confrontaciones, ataques indiscriminados contra la población civil, amenazas y homicidios contra líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, el reclutamiento ilícito y el uso, utilización de NNA, el uso indiscriminado de artefactos explosivos y el control impuesto a las comunidades, ha generado una compleja crisis humanitaria y el deterioro de las capacidades organizativas y el desarrollo libre de los derechos colectivos.

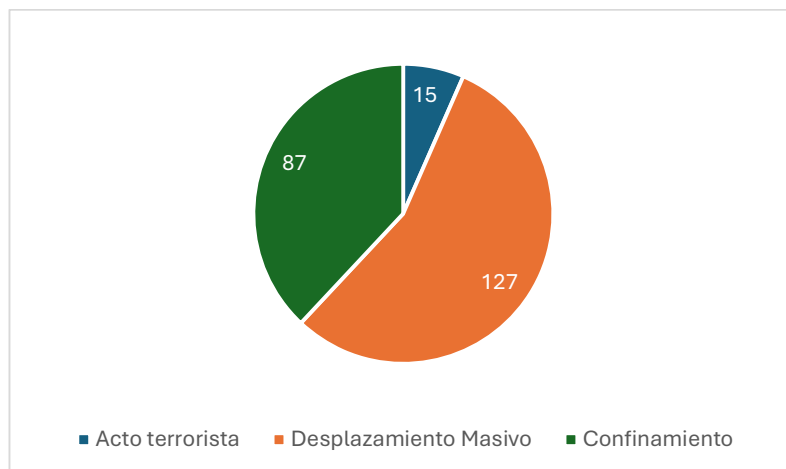
En el departamento del Valle, el Distrito de Buenaventura y su área rural, así como recientemente la región del sur en el municipio de Jamundí, han sido los principales focos territoriales de violencia, donde la operación de organizaciones criminales y grupos armados organizados está causando desplazamientos masivos, confinamientos prolongados, impactos directos sobre la niñez mediante el reclutamiento forzado, así como el debilitamiento de los procesos de organización comunitaria y la afectación de prácticas culturales, económicas y territoriales ancestrales.

### 7.2 Atención Humanitaria al pueblo Negro, Afrocolombiano, palenquero y raizal

En términos general a nivel territorial la UARIV reconoce el escenario de crisis humanitaria que afecta a varias regiones del país y especialmente a las comunidades negras del pacífico colombiano, durante el año 2024 la entidad a través de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias -SPAЕ-, identificó 3.224 eventos de riesgo de desplazamiento y hechos victimizantes masivos de los cuales lograron la verificación de 1.006 hechos contra la población civil y 558 acciones armadas que tuvieron repercusión sobre comunidades. Estos hechos se presentaron en 32 departamentos, siendo los más afectados, Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Norte de Santander, Valle del Cauca y Nariño. La SPAЕ informó que en el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024 se atendieron de manera coordinada 229 emergencias humanitarias por eventos masivos que afectaron a 50.641 hogares (129.638 personas).

En 2023 se registraron 163 eventos, mientras que en 2024 se reportaron 229, de los cuales 127 correspondieron a desplazamientos, 87 a confinamientos y 15 a actos terroristas. Este aumento del 31% es una repercusión de la intensificación del conflicto y la violencia durante el año 2024, provocados por la falta de avances en acuerdos humanitarios logrados con los grupos armados y organizaciones criminales en el marco de la Paz Total, y los impactos humanitarios que esto ha traído para la población.

GRÁFICA 12 EMERGENCIAS HUMANITARIAS 2024



De igual forma, la atención a pueblos étnicos ha experimentado un crecimiento sustancial entre 2023 y 2024. Según la UARIV, “la atención a pueblos étnicos se incrementó un 93 % en 2024, en comparación con 2023, debido al aumento de eventos humanitarios en territorios con alta concentración de población indígena y afrodescendiente, principalmente en el Pacífico colombiano”.

La atención humanitaria a comunidades del pueblo afrocolombiano en contextos de crisis durante el año 2024, se ha concentrado en 62 eventos masivos en los departamentos de Nariño, Chocó, Valle del Cauca, La Guajira, Córdoba, Putumayo, Cauca, Caquetá y Antioquia

La atención a situación de confinamiento realizada por la UARIV en los últimos 3 años da cuenta de que cerca del 33% (172 comunidades) de las atenciones se han concentrado en comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en 56 municipios de 12 departamentos como Valle del Cauca, Nariño, Cauca, Chocó, Putumayo y de otras regiones del país. (Unidad para las Víctimas, 2025).

## 7.3 Asistencia Humanitaria en el nivel territorial del Pacífico.

A nivel territorial, en los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, la UARIV realizó la entrega de 127.315 giros de atención humanitaria por valor de \$ 75.788.395.000 durante el año 2024 a hogares con pertenencia étnica negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en los departamentos del pacífico colombiano.

**TABLA 28 GIROS A POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA ASISTENCIA HUMANITARIA - HOGARES**

DEPARTAMENTO	PERTENENCIA ÉTNICA	HOGARES	GIROS	VALOR
Cauca	Negra, afrocolombiana, palenquero y Raizal	6.714	8.918	\$ 5.515.050.000
Chocó	Negra, afrocolombiana, palenquero y Raizal	17.172	22.772	\$ 12.963.545.000
Nariño	Negra, afrocolombiana, palenquero y Raizal	35.085	46.245	\$ 26.205.905.000
Valle del Cauca	Negra, afrocolombiana, palenquero y Raizal	36.641	49.380	\$ 31.103.895.000
TOTAL		95.612	127.315	\$ 75.788.395.000

Fuente: UARIV, 2025

Estos giros dan cuenta que la población de los departamentos del Pacífico Colombiano recibe el 78% de los giros destinados a población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera en el país.

Por otro lado, bajo la resolución 3782 de 2021, como muestra la siguiente tabla a nivel territorial para la vigencia en mención se realizó la atención de 73 comunidades y 3.071 hogares de los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Valle del Cauca, con la entrega de 5.950 giros / kits de atención humanitaria por valor de \$ 4.359.238.099,04:

**TABLA 29 NUMERO DE GIROS, KITS Y SU VALOR PARA EL 2024**

DEPARTAMENTO	PERTENENCIA ÉTNICA	MODALIDAD ATENCIÓN	COMUNIDAD	HOGARES	GIROS / KITS	VALOR
Cauca	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Dinero	3	181	181	\$ 127.550.000,00
	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Especie	2	45	45	\$ 151.907.384,10
<b>Total, Cauca</b>			<b>5</b>	<b>-</b>	<b>226</b>	<b>\$ 279.457.384,00</b>
Chocó	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Dinero	3	40	41	\$ 22.860.000,00
	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Especie	4	87	87	\$ 255.022.751,50
<b>Total, Chocó</b>			<b>7</b>	<b>-</b>	<b>128</b>	<b>\$ 277.882.751,00</b>
Nariño	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Dinero	45	2.293	4.82	\$ 2.984.525.000,00
	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Especie	9	332	554	\$ 647.612.963,30
<b>Total, Nariño</b>			<b>54</b>	<b>-</b>	<b>5374</b>	<b>\$ 3.632.137.96</b>
Valle del Cauca	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	Dinero	7	93	222	\$ 169.760.000,00
<b>Total, Valle del Cauca</b>			<b>7</b>	<b>-</b>	<b>222</b>	<b>\$ 169.760.000,00</b>
<b>Total general</b>			<b>73</b>	<b>-</b>	<b>5950</b>	<b>\$ 4.359.238.09</b>

Fuente:

UARIV, 2025

El departamento de Nariño, concentra el mayor número de hogares con necesidades y carencias severas que por su condición requirieron asistencia humanitaria. Los giros en dinero siguen siendo determinantes en las ayudas y asistencia entregada a las comunidades, aunque se destaca que esta medida puede contribuir a procesos de estabilización, mientras no se den de manera efectiva procesos de restablecimiento y el acceso a medios de subsistencia, generación de ingresos y vivienda, la dependencia de las ayudas puede provocar la pérdida de autonomía de las personas desplazadas y mayores condiciones de vulnerabilidad.

## 7.4 Respuesta institucional de las entidades territoriales

La Comisión de Seguimiento requirió a las entidades territoriales de los departamentos del Pacífico Colombiano, con el objetivo de conocer sus experiencias en materia de atención humanitaria y asistencia a la población víctima que pertenece al pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero. Según la información enviada por las Gobernaciones del Valle del Cauca y Nariño se evidencian esfuerzos en materia de articulación, coordinación y fortalecimiento de la respuesta en los escenarios de crisis humanitaria.

La Gobernación del Valle del Cauca en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), de acuerdo con información oficial, en el año 2023 se entregaron 140 ayudas humanitarias (en forma de mercados), mientras que en el año 2024 esta cifra aumentó significativamente a 666 entregas, destinadas específicamente a personas afrocolombianas en situación de vulnerabilidad por situaciones de emergencias humanitarias. Según se informó a la Comisión, la atención fue canalizada mediante procesos de identificación territorial, priorización de necesidades y coordinación operativa con líderes comunitarios y representantes de organizaciones afrodescendientes.

Por su parte, la Gobernación de Nariño señaló que brindó una atención integral a las comunidades afrocolombianas con la entrega de ayuda humanitaria en kits de alimentación, aseo y habitabilidad destinadas a familias desplazadas. Indican que en contraste con el año 2023 en 2024 se observa una respuesta más estructurada y articulada, por la implementación de misiones interinstitucionales y la participación activa de líderes comunitarios que ha ayudado a concebir una tendencia hacia una atención más integral y preventiva (Gobernación de Nariño , 2025)

A pesar de las solicitudes, ni el departamento de Cauca y el Chocó atendieron oportunamente las solicitudes de la Comisión, a pesar de que tienen escenarios de alto impacto para la población afrocolombiana por las crisis humanitarias recurrentes.

Aunque estas respuestas dan cuenta de que ha aumentado la atención en relación al año 2023, esto se da precisamente por el incremento de la victimización de la población en estos departamentos y en efecto por el desarrollo de niveles de dialogo y concertación con las comunidades para facilitar la atención oportuna.

Sin embargo, a pesar de esto, persisten situaciones relacionadas con la falta de registro y demoras en la toma de declaración, el levantamiento de censos e información sobre la población a atender, la persistencia de situaciones de restricciones humanitarias que impiden el acceso a las comunidades y dificultades en la coordinación nación-territorio para hacer efectivas medidas en concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

### 7.5 Retos

- Persistencia de las barreras de las entidades territoriales para garantizar medidas de atención humanitaria de emergencias, ayuda humanitaria y asistencia a la población que enfrenta situaciones de extremas carencias y necesidades humanitarias y de mínimo vital. La persistencia de situaciones de crisis humanitaria acumuladas en el pacífico colombiano han generado el deterioro de las condiciones de la población y la necesidad de adaptación que sobre pasa sus capacidades por parte de las entidades territoriales.
- Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), es necesario fortalecer la **difusión y socialización de las medidas de asistencia** a las que tiene derecho la población étnica víctima, así como sus requisitos y rutas de acceso (UARIV, 2025).
- Por la persistencia de situaciones de conflicto y el cierre de los espacios humanitarios, se han presentado dificultades logísticas y operativas para atender escenarios de confinamiento y desplazamientos intracomunitarios, esto supone un desafío para fortalecer las capacidades de respuesta humanitaria de las entidades territoriales y la UARIV.

## 7.6 Avances

A pesar de los múltiples desafíos, también se han documentado buenas prácticas que constituyen avances significativos y que deben ser consolidados y ampliados. Entre ellas se destacan:

- La UARIV ha promovido espacios de interlocución con autoridades étnicas afrocolombianas para garantizar una entrega más adecuada y culturalmente pertinente de las medidas de atención humanitaria como los casos referenciados sobre el Valle del Cauca.
- Se han desarrollado módulos de fortalecimiento técnico y guías metodológicas para operativizar las medidas de asistencia en las 20 Direcciones Territoriales de la UARIV, lo cual representa un esfuerzo importante para estandarizar y mejorar la calidad de la atención en el territorio.
- La atención humanitaria a las víctimas afrocolombianas ha avanzado en términos normativos y en la creación de espacios de participación. Sin embargo, su implementación aún está limitada por la falta de articulación interinstitucional, la débil presencia estatal en los territorios y las estructuras de racismo institucional. Superar estos retos requiere voluntad política, recursos y una transformación profunda de la institucionalidad hacia una atención con justicia racial, centrada en los saberes, voces y derechos del pueblo afrocolombiano.

## 7.7 Recomendaciones

- Evaluar la pertinencia cultural de la ayuda: La UARIV a través de la Dirección de gestión Humanitaria debe elaborar un plan de evaluación para determinar si los recursos y las intervenciones se alinean con las prácticas ancestrales, estructuras organizativas y cosmovisiones de las comunidades afrocolombianas. Por ejemplo, ¿las ayudas alimentarias

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

consideran dietas tradicionales? ¿Los albergues temporales respetan dinámicas familiares y comunitarias específicas?

- Se recomienda desarrollar e implementar un sistema de trazabilidad de las ayudas humanitarias entregadas en el marco de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias (SPAE), que no se limite al reporte físico de entregas, sino que mida resultados en términos de restablecimiento de derechos, sostenibilidad de los medios de vida, y fortalecimiento del tejido comunitario.

- Para la SPAE, es esencial idear un mecanismo de seguimiento que no sea meramente administrativo, sino que garantice la adaptabilidad y resiliencia de los proyectos de Infraestructura social comunitaria, agropecuarios y de dotación mobiliarias.

- La SPAE en sus procesos de focalización debe integrar variables étnicas que den cuenta de la necesidad de atención diferencial de las comunidades afrocolombianas en contextos de crisis humanitarias.

- La Dirección de Gestión Social y Humanitaria (DGSH), en articulación con sus subdirecciones, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y la Subdirección de Nación Territorio debe fortalecer a los entes territoriales con importante presencia de comunidades negras: en este sentido, se debe capacitar y dotar a las autoridades locales con las herramientas y conocimientos necesarios para responder de manera efectiva y culturalmente sensible a las emergencias que afecten a estas comunidades.

- Es clave que la DGSH formule e institucionalice un protocolo de relacionamiento con autoridades étnico-territoriales afrocolombianas, incluyendo consejos comunitarios, organizaciones de base y autoridades tradicionales. Este protocolo debe orientarse a garantizar una participación incidente en todas las fases del ciclo humanitario (diagnóstico, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación), con principios de consulta previa, pertinencia cultural y corresponsabilidad institucional.

- Implementar herramientas de georreferenciación étnica para la gestión humanitaria: que permitan identificar de manera precisa las zonas con alta concentración de comunidades afrodescendientes afectadas por

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

emergencias, facilitando la priorización y focalización diferencial de la oferta humanitaria.

## 8 Reparación integral

El siguiente apartado busca examinar el avance de la reparación integral para del pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal a partir del estudio de caso de las comunidades del pacífico. En este sentido, se hicieron indagaciones de entidades a nivel nacional y territorial que tienen un rol activo en la materia.

Así mismo, se hizo énfasis en las articulaciones institucionales que tuvo lugar para lograr la reparación integral en la dimensión individual y en la dimensión colectiva. Para esto se abordó los esfuerzos institucionales en esta materia y particularmente para la vigencia 2024 confrontado con las solicitudes de reparación colectiva y el universo de víctimas individuales afrocolombianas inscritas en el RUV.

### 8.1 Reparación Colectiva

Según la UARIV, para marzo de 2025 se registran 1.112 sujetos de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV) en todo el territorio nacional, de los cuales 769 corresponden a sujetos étnicos. Dentro de este universo, 293 pertenecen a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, lo que representa aproximadamente el 38% del total de sujetos étnicos reconocidos.

Respecto de el estado de avance en las distintas etapas del ciclo de reparación colectiva, el panorama evidencia un rezago ya que de **los 769 sujetos étnicos**:

- 198 se encuentran en etapa de alistamiento;
- 142 en caracterización del daño colectivo;
- 163 en diseño y formulación del plan;
- 163 en fase de implementación;
- y solo 3 planes han sido implementados completamente.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Ninguno de estos tres planes implementados y con cierre corresponde a comunidades negras, pese a que representan una proporción significativa de los sujetos étnicos reconocidos. En 14 años de desarrollo de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, el pueblo afrocolombiano no cuenta con un solo Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) completamente implementado, lo que constituye una clara deuda del Estado con este pueblo étnico históricamente marginado y gravemente afectado por el conflicto armado.

Este rezago es explicado por el Gobierno Nacional en el informe rendido en respuesta al Auto 310 de 2023 en donde manifiestan que persiste una desactualización del proceso de caracterización y formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva asociados a la a la continuidad de la dinámica de guerra en los territorios, lo cual impide materializar las propuestas de las comunidades, así como dificultades en la disponibilidad de recursos de las entidades requeridas en las acciones de los planes, así mismo, por la falta de reportes de avance que permitan identificar alertas para avanzar generar procesos de articulación y coordinación para avanzar en la implementación de los planes. Esto ha trae como consecuencia una falla estructural en la aplicación en la política de reparación colectiva para la garantía de los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado.

En términos de reparación colectiva en el pacífico colombiano, se identifican 61 sujetos colectivos de comunidades negras, 13 se encuentran en procesos de formulación y diseño del PIRC y 48 en proceso de implementación, pero con rezagos y dificultades en la concreción de las medidas construidas por la población.

**TABLA 30 SUJETOS DE REPARACIÓN COLECTIVA AFROCOLOMBIANOS EN EL PACIFICO**

Departamento	Formulacion/diseño	Implementación
Chocó	8	11
Valle del Cauca	2	11
Cauca	3	13
Nariño		13
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>48</b>

Tabla 3 Elaboración Propia. Fuente UARIV

En materia de la protocolización de PIRC a través de los escenarios de consulta previa en el pacífico, en la vigencia 2024 se desarrollaron 18 consultas distribuidas a nivel territorial, distribuidas así: 14 procesos de consulta en el departamento del Chocó, 1 en el Cauca y 3 en el departamento de Nariño. Esto es preocupante en la medida que el número de sujetos de reparación colectiva que asciende a 61 presenta un avance de apenas el 29% con 18 protocolizaciones.

A pesar de los desarrollos conceptuales en relación a la necesidad de profundizar el enfoque de etno-reparaciones<sup>143</sup> desarrollados por la Corte Constitucional en la Sentencia T393 de 2024 donde se concibe la reparación del tejido cultural, social, económico y ambiental, y los desarrollos del Decreto Ley 4635 que incorporan la garantía de la pervivencia física y cultural<sup>144</sup> los avances en materia de reparación colectiva siguen siendo limitados y precarios.

Si bien es claro que la persistencia del conflicto ha implicado nuevas victimizaciones en sujetos colectivos, las acciones de reparación transformadora aun no compensan las pérdidas, ni aportan de manera significativa en acciones concretas de reconstrucción de la identidad cultural, la cohesión social, el gobierno propio, la autonomía política y la conexión territorial de comunidades que han sido sistemáticamente afectadas por el conflicto y la discriminación histórica.

### 8.2 Reparación Individual

Durante el año 2024 se evidenció un leve incremento en el número de indemnizaciones individuales entregadas a personas pertenecientes a los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, en comparación con el año anterior. No obstante, este aumento, aunque cuantificable, no representa un avance significativo ni proporcional a la magnitud de las afectaciones históricas y

---

143 en la Sentencia T-393 de 2024 señala que “la adopción de actividades, obras o medidas de contingencia para reparar, recomponer, restaurar o recuperar la afectación al tejido cultural, social, económico o ambiental, según el daño sufrido por la comunidad étnica. Las medidas reparatorias deben realizarse con un enfoque diferencial que tome en cuenta las particularidades del pueblo afectado (etno-reparaciones)”

144 Artículo 1° del decreto 4635 señala que “ Las medidas de prevención, atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras y territorios para las comunidades, como sujetos colectivos y para sus miembros individualmente considerados, serán diseñadas conjuntamente y acordes con sus características étnicas y culturales, garantizando así el derecho a la identidad cultural, la autonomía, el derecho propio, la igualdad material y la garantía de pervivencia física y cultural”.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

contemporáneas que ha sufrido esta población en el marco del conflicto armado interno.

Según datos de la UARIV, el total de indemnizaciones individuales otorgadas a personas con pertenencia étnica negra, afrocolombiana, raizal y palenquera pasó de 50.585 en 2023 a 54.548 en 2024, lo que representa un incremento del 7,8 %.

Aunque esta variación positiva podría interpretarse como una mejora en el acceso al derecho a la reparación, resulta insuficiente frente al universo de víctimas reconocidas pertenecientes a estos pueblos, que superan ampliamente esta cifra, alcanzando un aproximado de 1.274.172 víctimas.

**TABLA 31 NÚMERO DE PERSONAS AFROCOLOMBIANAS INDEMNIZADAS ENTRE EL 2023 Y 2024**

PERTENENCIA ÉTNICA	AÑO 2023	AÑO 2024
Negro o Afrocolombiano	49.978	53.863
Palenquero	314	186
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	293	499
<b>TOTAL</b>	<b>50.585</b>	<b>54.548</b>

Tabla 3 Fuente UARIV

En términos monetarios, el valor total asignado a estas indemnizaciones aumentó de \$378.131 millones en 2023 a \$461.595 millones en 2024, lo que equivale a una variación cercana al 22 %. Este crecimiento en la asignación presupuestal debe analizarse con cautela, ya que no necesariamente refleja una política sostenida de priorización étnica, sino que puede responder a variables operativas como disponibilidad presupuestal, turnos de atención acumulados o presión institucional.

**TABLA 32 MONTOS DE LAS INDEMNIZACIONES GIRADAS A PERSONAS AFROCOLOMBIANAS VÍCTIMAS.**

PERTENENCIA ETNICA	AÑO 2023	AÑO 2024
Negro o Afrocolombiano	\$ 373.529.885.752	\$ 455.534.911.760
Palenquero	\$ 1.977.054.468	\$ 1.613.098.110
Raizal del archipiélago de San Andres y Providencia	\$ 2.624.632.008	\$ 4.447.341.990
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 378.131.572.228</b>	<b>\$ 461.595.351.860</b>

Fuente UARIV

Aunque se registra un incremento en el número de indemnizaciones individuales y en los recursos desembolsados para la población afrocolombiana en el pacífico, el balance general sigue siendo limitado frente a la necesidad de avanzar en materia de reparación con respecto a esta población.

Se requiere una acción institucional más decidida, sostenida y que garantice los derechos de esta población, que permita garantizar el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición y la destinación de los recursos financieros adecuados para avanzar de manera importante en este sentido.

### 8.3 Medidas de satisfacción

Según del decreto 4635 del 2011 en artículo 90 define las medidas de satisfacción tiene como “*objeto restablecer la dignidad del sujeto colectivo víctima y sus miembros, y difundir la verdad sobre lo sucedido, de acuerdo con los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas*”

En este desarrollo de esta obligación legal, La UARIV ha implementado la estrategia de de "Diálogos Transformadores" como una medida de reparación simbólica. Estos espacios buscan promover la memoria, la verdad y la dignificación

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

de las víctimas del conflicto armado. La metodología de estos encuentros incorpora un enfoque étnico y considera los hechos victimizantes específicos de cada territorio y comunidad, con el fin de identificar patrones de comportamiento que han contribuido a la persistencia del conflicto y avanzar hacia garantías de no repetición.

En el ámbito de la rehabilitación Colectiva, la "Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal (ERE-G)" ofrece apoyo psicosocial para abordar las afectaciones individuales, complementando el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) (Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS, 2020), sin embargo, no se ha informado acerca de como esta estrategia impacta de manera efectiva a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Pacífico Colombiano.

Si bien las medidas simbólicas, psicosociales y de no repetición están formuladas en la política, su eficacia es limitada por la inseguridad persistente y la falta de una reparación colectiva integral. Esto se debe a que estas medidas no monetarias requieren un entorno estable y un enfoque holístico para abordar las causas profundas del daño. La existencia de "Diálogos Transformadores" y estrategias de rehabilitación psicosocial demuestra el reconocimiento de los daños que van más allá de lo material, sin embargo, la UARIV a través del informe presentado a la Comisión<sup>145</sup> destaca que los problemas de orden público y la intensificación del conflicto inciden en lograr una "recuperación emocional" o "garantías de no repetición" plenas.

Así mismo, la UARIV señala que se han llevado a cabo actos conmemorativos en departamentos con alta población afrocolombiana como Chocó, Valle del Cauca y Nariño, permitiendo la construcción de memoria a través de narrativas, prácticas y costumbres propias de las víctimas.

En cuanto a las Medidas de Rehabilitación Colectiva<sup>146</sup>, ha estado enfocada en el fortalecimiento de las formas propias de recuperación de la armonía, el

---

<sup>145</sup> Respuesta a las solicitudes de información enviadas para la elaboración del presente informe de seguimiento 2025.

<sup>146</sup> Esta información se encuentra contenida en el documento de respuesta de la UARIV a la solicitud de la Defensoría del Pueblo para la elaboración del presente informe

equilibrio espiritual, la sanación, la medicina tradicional y los sabedores. En 2024, se implementaron:

- 10 acciones en Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) con población Negra y Afrocolombiana en Chocó, incluyendo consejos comunitarios como Pedeguita Mancilla, Cuencas de Jiguamiandó, Río Curbaradó, La Larga y Tumaradó, Cacarica y Bojayá.
- 2 acciones en SRC con población Negra y Afrocolombiana en Valle del Cauca (Consejo Comunitario del Río Yurumanguí).
- 39 acciones en SRC con población Negra y Afrocolombiana en Cauca, incluyendo consejos comunitarios como Río Güengüe Barranco, La Toma, Cuenca del Río Cauca, Aganches, Cerro Teta, Aires de Garrapatero, Zanjón de Garrapatero y Río Cauca.
- 2 acciones en SRC con población Negra y Afrocolombiana en Nariño (Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera).

### 8.4 Retos

Si bien se han registrado avances significativos en la formulación y protocolización de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) para comunidades negras, persisten importantes debilidades en su implementación efectiva e integral.

Estas limitaciones responden, en gran medida, a la falta de apropiación institucional por parte de las entidades responsables, que implica además la falta de apropiación presupuestal para ejecutar las medidas. A pesar de esta falencia, tampoco se advierten estrategias que permitan atender compromisos y medidas de los PIRC mediante otros procesos de planeación y ejecución de recursos y acciones a nivel territorial como los PDET.

Además, la ausencia de inclusión de los PIRC en los instrumentos de planeación territorial —como los Planes de Desarrollo y los Planes de Inversión Pública— impide su articulación con la gestión ordinaria de los gobiernos locales y departamentales.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

La UARIV reconoce que la falta de esfuerzos conjuntos y proactivos entre entidades nacionales sectoriales y el nivel territorial ha generado retrasos en la implementación de acciones de los PIRC aprobados y protocolizados. Esta falta de coordinación y articulación sectorial se da en un contexto donde la oferta sectorial sigue siendo limitada o no se concibe con un enfoque reparador.

A nivel territorial, el avance en la implementación de las medidas de reparación que están bajo responsabilidad de los entes locales ha sido muy limitado. Esto ha generado que los principales resultados en términos de ejecución provengan casi exclusivamente de la gestión de la UARIV, lo cual fragmenta los procesos y afecta la integralidad de la reparación colectiva. La débil respuesta institucional territorial compromete la sostenibilidad y el alcance de los PRIC aprobados.

Adicionalmente, como se mencionó, las dinámicas de conflicto armado en diversos territorios continúan siendo un obstáculo estructural para la implementación de las medidas de reparación. El control territorial ejercido por grupos armados ilegales limita gravemente la ejecución de líneas estratégicas como la infraestructura comunitaria, los proyectos productivos agropecuarios o la dotación de equipamientos colectivos, especialmente en los territorios habitados por comunidades negras.

Un caso ilustrativo de esta desconexión institucional es el de la Gobernación de Nariño, la cual ha manifestado no tener claridad sobre las medidas de reparación colectiva que están bajo su responsabilidad. Esta situación revela que dichas acciones no están siendo integradas en los procesos de planeación y formulación de políticas públicas a nivel departamental, lo que refleja la falta de institucionalización del enfoque de reparación colectiva en las agendas territoriales.

**Brechas en la Cobertura y el Acceso:** Si bien las cifras de indemnización son elevadas, es fundamental considerar la vastedad de la población afrocolombiana afectada por el conflicto armado y las complejidades de su ubicación geográfica, especialmente en regiones como el Pacífico.

Es probable que, a pesar del aumento en las indemnizaciones, una parte considerable de la población víctima afrocolombiana aún no haya accedido a esta

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

medida de reparación, ya sea por desconocimiento de las rutas, barreras de acceso geográficas o administrativas, o por la persistencia de la violencia en sus territorios.

**Impacto de la Dispersión Geográfica y el Orden Público:** El documento adjunto hace referencia a la "dispersión geográfica" y las "situaciones de orden público" como obstáculos para la implementación de medidas de reparación colectiva en el Pacífico colombiano. Estas mismas problemáticas sin duda impactan las indemnizaciones individuales.

La dificultad para llegar a comunidades remotas o zonas con presencia de actores armados ilegales puede ralentizar los procesos de notificación, diligenciamiento de trámites y entrega efectiva de las indemnizaciones, dejando a muchas víctimas en un estado de desprotección prolongada.

**Necesidad de un Enfoque Transformador:** Las indemnizaciones individuales, aunque fundamentales, constituyen solo una parte de la reparación integral. El apartado de este informe sobre reparación colectiva en el Pacífico subraya que la reparación debe ser "adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva", buscando reconstruir el tejido social, territorial y cultural de las comunidades.

El desafío radica en asegurar que la indemnización individual no se convierta en una medida aislada, sino que se articule con otras acciones de restitución de tierras, rehabilitación psicosocial, garantías de no repetición y programas de desarrollo que realmente transformen las condiciones de vida de las comunidades afrocolombianas y aborden las causas estructurales de su victimización histórica.

**Sostenibilidad y Acompañamiento Post-Indemnización:** Una vez entregada la indemnización, el desafío consiste en asegurar que estos recursos contribuyan efectivamente a la mejora de la calidad de vida de las víctimas y sus familias. Es crucial que existan programas de acompañamiento, asesoría financiera y oportunidades de inversión productiva que permitan a los beneficiarios utilizar estos recursos de manera sostenible y evitar que sean captados por economías ilícitas o que se diluyan rápidamente debido a la falta de oportunidades en sus territorios.

## 8.5 Avances

La UARIV ha promovido espacios de interlocución con autoridades étnicas afrocolombianas para garantizar una entrega más adecuada y culturalmente pertinente de las medidas de atención humanitaria como los casos referenciados sobre el Valle del Cauca.

Se han desarrollado módulos de fortalecimiento técnico y guías metodológicas para operativizar las medidas de asistencia en las 20 Direcciones Territoriales de la UARIV, lo cual representa un esfuerzo importante para estandarizar y mejorar la calidad de la atención en el territorio.

La atención humanitaria a las víctimas afrocolombianas ha avanzado en términos normativos y en la creación de espacios de participación. Sin embargo, su implementación aún está limitada por la falta de articulación interinstitucional, la débil presencia estatal en los territorios y las estructuras de racismo institucional. Superar estos retos requiere voluntad política, recursos y una transformación profunda de la institucionalidad hacia una atención con justicia racial, centrada en los saberes, voces y derechos del pueblo afrocolombiano.

Una de las buenas prácticas, identificadas por la UARIV, que ayudó al avance en materia de formulación e implementación de los PIRC en el pacífico fue el establecimiento de convenios con organizaciones afrocolombianas y consejos comunitarios, los cuales ascendieron a 12 procesos administrativos de este tipo.

La UARIV resalta que para el 2024 hubo una aceleración en la aprobación y caracterización de los PIRC para las comunidades afrocolombianas en el Pacífico, 16 de 39 PIRC en implementación fueron aprobados entre septiembre y diciembre de 2024 y solo 5 llevan más de un año de implementación<sup>147</sup>, implica que el impacto y la efectividad real de estos esfuerzos de reparación colectiva aún están por verse

---

<sup>147</sup> Esta información se encuentra contenida en el documento de respuesta de la UARIV a la solicitud de la Defensoría del Pueblo para la elaboración del presente informe

y se advierte que estos planes se enfrentarán a importantes obstáculos de implementación en los próximos años.

## 8.6 Recomendaciones

- Evaluar la pertinencia cultural de la ayuda: La UARIV a través de la Dirección de gestión Humanitaria debe elaborar un plan de evaluación para determinar si los recursos y las intervenciones se alinean con las prácticas ancestrales, estructuras organizativas y cosmovisiones de las comunidades afrocolombianas. Por ejemplo, ¿las ayudas alimentarias consideran dietas tradicionales? ¿Los albergues temporales respetan dinámicas familiares y comunitarias específicas?
- Se recomienda desarrollar e implementar un sistema de trazabilidad de las ayudas humanitarias entregadas en el marco de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias (SPAE), que no se limite al reporte físico de entregas, sino que mida resultados en términos de restablecimiento de derechos, sostenibilidad de los medios de vida, y fortalecimiento del tejido comunitario.
  - Para la SPAE, es esencial idear un mecanismo de seguimiento que no sea meramente administrativo, sino que garantice la adaptabilidad y resiliencia de los proyectos de Infraestructura social comunitaria, agropecuarios y de dotación mobiliarias.
  - La SPAE en sus procesos de focalización debe integrar variables étnicas que den cuenta de la necesidad de atención diferencial de las comunidades afrocolombianas en contextos de crisis humanitarias.
  - La Dirección de Gestión Social y Humanitaria (DGSH), en articulación con sus subdirecciones, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y la Subdirección de Nación Territorio debe fortalecer a los entes territoriales con importante presencia de comunidades negras: en este sentido, se debe capacitar y dotar a las autoridades locales con las herramientas y conocimientos necesarios para responder de manera efectiva y culturalmente sensible a las emergencias que afecten a estas comunidades.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Es clave que la DGSH formule e institucionalice un protocolo de relacionamiento con autoridades étnico-territoriales afrocolombianas, incluyendo consejos comunitarios, organizaciones de base y autoridades tradicionales. Este protocolo debe orientarse a garantizar una participación incidente en todas las fases del ciclo humanitario (diagnóstico, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación), con principios de consulta previa, pertinencia cultural y corresponsabilidad institucional.
- Implementar herramientas de georreferenciación étnica para la gestión humanitaria: que permitan identificar de manera precisa las zonas con alta concentración de comunidades afrodescendientes afectadas por emergencias, facilitando la priorización y focalización diferencial de la oferta humanitaria.
- A la UARIV a través de la Subdirección de Reparación colectiva, la DAE y el grupo de atención psicosocial deben elaborar un mecanismo que permita hacer seguimiento a las medidas de satisfacción contenidas de los PIRC de los sujetos de reparación colectivas para el pueblo afrocolombiano.
- Avanzar en una estrategia que permita valorar de manera técnica los avances en la implementación de medidas de los PIRC y facilite la identificación de medidas y de instituciones que no presentan avances periódicos en la materialización de acciones contenidas en estos.
- Fortalecer la estrategia de protocolizaciones que permita el diálogo con las comunidades y afiance el compromiso institucional en la implementación de medidas de reparación colectiva. Se recomienda especialmente al SNARIV ha convocar un Comité Ejecutivo donde se haga un balance de los procesos de reparación colectiva y se articulen con acciones, estrategias, programas y ofertas sectoriales que pueden responder a estas acciones.
- Sistematizar los avances de las estrategias de Diálogos Transformadores, con el objetivo de poder identificar los impactos de esta y su pertinencia en el impulso de procesos de reparación colectiva.
- La Dirección de Reparación de la Unidad para las Víctimas (UARIV), a través de la Subdirección de Reparación Colectiva, debe formular e implementar un Plan que permita superar el rezago histórico en la

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

formulación, protocolización y ejecución de los planes de reparación colectiva de comunidades negras. Este plan debe contemplar rutas metodológicas ajustadas a los Decretos Ley 4635 de 2011, garantizando la participación efectiva de los sujetos étnicos.

- Se recomienda establecer un Plan Interinstitucional de Impulso a las Medidas de Reparación Colectiva que articule a la Subdirección General de la UARIV, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), la Subdirección de Nación-Territorio y la Dirección de Reparación. Este plan debe focalizar su accionar en el cumplimiento de medidas a cargo de entidades responsables distintas a la UARIV, tanto en el nivel nacional como territorial, e incorporar mecanismos vinculantes de seguimiento con enfoque étnico-racial.

- Diseñar e implementar una herramienta de evaluación y seguimiento técnico de las indemnizaciones colectivas, que permita no solo registrar su ejecución física y financiera, sino medir su impacto transformador en el fortalecimiento del proyecto de vida colectivo, la revitalización cultural, la gobernanza étnico-territorial y la reparación simbólica.

- Es indispensable establecer un protocolo de coordinación entre la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior y la Dirección de Reparación Colectiva de la UARIV, orientado a facilitar la adopción, actualización y protocolización efectiva de los PIRC de comunidades negras represados o en etapas inconclusas. Este protocolo debe incluir líneas de tiempo, rutas técnicas y procedimientos de consulta previa cuando aplique.

- La Subdirección de Reparación Colectiva debe avanzar con urgencia en la promulgación de la Resolución de Reparación Colectiva Étnica, la cual debe incluir criterios específicos para comunidades negras, con base en sus derechos colectivos, su diversidad organizativa y sus sistemas propios de reparación, conforme al mandato constitucional del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural de la Nación.

- La UARIV debe presentar a la comisión de seguimiento en un plazo de seis meses un plan para la superación de rezago en materia de PIRC cerrados con respecto a los que se encuentran en implementación.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Debe formularse un plan de seguimiento a los proyectos entregado en el marco de la implementación de los PIRC de comunidades negras.
- Teniendo en cuenta el **Artículo 104** del decreto ley 4635 en su párrafo, **la dirección de comunidades negra del ministerio del interior debe** adelantar un plan para avanzar en los rezagos con respecto a la identificación de las autoridades de los sujetos de reparación colectivas de este pueblo étnico que se encuentran en la etapa de preconsulta.

## 9 Retornos y Reubicaciones

En el contexto de los procesos de retorno y reubicación de comunidades afrocolombianas, especialmente en la región del Pacífico, persisten condiciones estructurales de riesgo que vulneran el principio de seguridad, uno de los componentes esenciales establecidos por el marco normativo referente al derecho al retorno, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Ley Étnicos.

Tal como se ha venido advirtiendo a lo largo del presente informe, la región del Pacífico continúa siendo escenario de una intensificación del conflicto armado y la presencia de actores armados ilegales, lo cual ha provocado un aumento de situaciones de desplazamiento forzado, confinamiento y restricciones a la movilidad. Estos contextos hacen inviable la consolidación de retornos seguros, dignos y sostenibles, en los términos definidos por la UARIV.

En términos generales, según la UARIV en todo el país cuenta “con un registro de 240 comunidades con pertenencia étnica indígena, negra, afrocolombiana, palenquera y raizal” en procesos de retorno o con Planes de Retorno, los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

**TABLA 33 NUMERO COMUNIDADES DEL PUEBLOS ÉTNICOS EN LA RUTA DE RETORNOS Y REUBICACIONES**

ESTADO DE LOS PLANES	COMUNIDADES NEGRA, AFROCOLOMBIANA, RAIZAL Y PALENQUERA	INDÍGENA	TOTAL
EN FORMULACIÓN	5	22	27
APROBADO EN IMPLEMENTACIÓN	69	91	160
EN ACTUALIZACIÓN	7	46	53
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>	<b>159</b>	<b>240</b>

Fuente UARIV

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

A nivel territorial, de acuerdo con información oficial de la UARIV, en el departamento del Chocó se han formulado 41 Planes de Retorno y Reubicación, distribuidos en 11 municipios. En el departamento del Cauca se han identificado 7 planes, concentrados en los municipios de Guapi, López de Micay, Timbiquí, Buenos Aires y Santander de Quilichao, territorios con una significativa presencia de población afrocolombiana. Por su parte, en el departamento de Nariño se han estructurado 14 planes, la mayoría localizados en municipios de la costa pacífica. En el Valle del Cauca, los esfuerzos se han concentrado principalmente en el distrito especial de Buenaventura.

Sin embargo, la misma UARIV presenta un dato preocupante con respecto al avance de los planes de retornos, ya que solo dos planes superan el 50% de avance, mientras que el resto de los planes ninguno supera el 50% de implementación, tal como ocurre con comunidades del distrito de Buenaventura uno de los principales expulsores de población por eventos masivos:

**TABLA 34 ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE RETORNO EN BUENAVENTURA CON POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PLAN COMUNITARIO	TIPO DE COMUNIDAD ÉTNICA	ESTADO	Porcentaje AVANCE DEL PLAN
Valle Del Cauca	Buenaventura	Consejo Comunitario De Cabeceras	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	En Actualización	15%
Valle Del Cauca	Buenaventura	Comunidad Negra Del Consejo Comunitario Rio Yurumanguí	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	En Formulación	0%
Valle Del Cauca	Buenaventura	Comunidad Negra Del Bajo Calima	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	En Formulación	0%

Fuente UARIV, 2025

En contraste el departamento de Nariño, muestra un alto número de planes de retornos con un avance relativo:

**TABLA 35 ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE RETORNO EN NARIÑO CON POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PLAN COMUNITARIO	TIPO DE COMUNIDAD ÉTNICA	ESTADO	PORCENTAJE AVANCE DEL PLAN
Nariño	Barbacoas	Chalalvi	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	21%
Nariño	El Charco	El porvenir	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	47%

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Nariño	Olaya Herrera	Pueblo Nuevo	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	43%
Nariño	Roberto Payán	Vereda Fatima	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	22%
Nariño	Santa Bárbara	Juanchillo	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	27%
Nariño	San Andrés De Tumaco	Alto Jagua	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	63%
Nariño	El Charco	Veredas Rio Tapaje	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	65%
Nariño	Olaya Herrera	Bella Vista	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	36%
Nariño	Santa Bárbara	Santa Rita	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	33%
Nariño	Santa Bárbara	Palomino	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	24%
Nariño	San Andrés De Tumaco	Bajo Jagua - Bajo Frontera.	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	52%
Nariño	Barbacoas	La Vega	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	13%
Nariño	Barbacoas	La Seca	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	20%
Nariño	Roberto Payán	El progreso	Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal Y Palenquera	Aprobado	7%

Fuente UARIV 2025

Vale la pena señalar, que estos Planes se dan en municipios del Pacífico Nariñense donde se presentan situaciones de emergencia recurrente, aunque esto da cuenta de un impulso del retorno en estos contextos de crisis, la persistencia de la violencia y la exposición a nuevos factores de riesgo impiden consolidar procesos de retorno efectivo y en condiciones de dignidad y seguridad.

Por otro lado, los planes de retorno están acompañados por los Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario (EEAC), los cuales comprenden acciones como la dotación de mobiliario para infraestructura social, elementos culturales y deportivos, equipos tecnológicos, herramientas agropecuarias, animales de producción y materiales de construcción. De acuerdo con información suministrada por la entidad, en el departamento del Pacífico, particularmente en beneficio de comunidades negras, se han definido 88 esquemas en las líneas de inversión anteriormente mencionadas.

No obstante, la UARIV no ha sido clara respecto al estado de implementación de dichos esquemas, ni ha presentado información suficiente sobre los mecanismos

de seguimiento aplicados a los esquemas ya ejecutados, sobre la base de la contribución de estas acciones en la sostenibilidad de los retornos.

Con respecto a los Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar (EEAF), la UARIV aún continúa entregando proyectos productivos en ámbitos como panaderías, salones de belleza, comidas rápidas, artesanías, tiendas, restaurantes, heladerías y confecciones. Sin embargo, estos esquemas no están adaptados a los contextos culturales y económicos en los que viven las comunidades negras.

No obstante, estos planes enfrentan serios desafíos para su implementación efectiva, debido a la persistencia de riesgos no mitigados, la débil articulación interinstitucional y la insuficiencia de garantías para el ejercicio del gobierno propio y la pervivencia cultural de las comunidades afrodescendientes, aspectos esenciales para procesos de retorno diferenciado con enfoque étnico.

### 9.1 Retos

- La situación de conflicto en los territorios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no permiten cumplir con el principio de seguridad para llevar a cabo los retornos, lo que ha contribuido al poco avance en materia de implementación de los planes.
- No se tiene un balance serio y riguroso sobre la implementación de las acciones de los planes de retorno por parte de las entidades territoriales responsables.
- No se tiene un mecanismo para hacer monitoreo y seguimiento a los impactos de los esquemas en materia de contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que se retornan.
- Si bien existe la resolución 0027 del 13 de enero del 2022 por medio de la cual adopta el Protocolo de retorno y reubicación para comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales" no existe claridad sobre su implementación, ni existe un balance de sus efectiva en materia de garantía de derechos.
- Los Esquemas Especiales de Acompañamiento comunitario e individual no se encuentran adaptados a los contextos territoriales, económicos y

culturales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- Al interior de la misma UARIV se puede ver una atención desarticulada de los pueblos étnicos. En el sentido, de que los planes integrales de reparación colectiva, en los casos que hubiere lugar, no se articulan con otros instrumentos como los planes de retornos y reubicaciones y sus esquemas de acompañamiento.
- Sin embargo, esta articulación tampoco se presenta al interior de retornos y reubicaciones, es decir no hay una articulación en materia de atención a través de los esquemas especiales de acompañamiento familiar y los esquemas comunitarios.

## 9.2 Recomendaciones

- Diseñar una estrategia integral para la articulación de la oferta institucional entre los Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario (EEAC) y los Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar (EEAF), con el fin de garantizar una atención coherente, complementaria y culturalmente pertinente durante los procesos de retorno y reubicación de las comunidades étnicas.

- Establecer un mecanismo permanente de seguimiento, evaluación y monitoreo que permita medir el grado de avance en la implementación de los Planes de Retorno y Reubicación (PRR), así como la eficacia y pertinencia de sus esquemas de acompañamiento comunitario, en particular en contextos de alta vulnerabilidad y riesgo.

- Impulsar una estrategia nacional de fortalecimiento e implementación de los PRR, en coordinación con la Subdirección de Nación-Territorio de la Dirección de Gestión Interinstitucional de la Unidad para las Víctimas (UARIV), con énfasis prioritario en las regiones del Pacífico colombiano, donde persisten altos niveles de desplazamiento y crisis humanitaria.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Garantizar la implementación de metodologías participativas en la formulación de los planes de retorno dirigidos a comunidades negras, asegurando el reconocimiento efectivo del principio de autodeterminación y el respeto por las estructuras organizativas propias, en concordancia con el enfoque étnico-diferencial.
- Adecuar los EEAC y EAAF a las realidades económicas, sociales, culturales y territoriales de las comunidades negras, mediante procesos de diálogo intercultural y consulta previa con sus formas organizativas, de modo que las acciones institucionales respondan a sus necesidades diferenciales y cosmovisiones.
- Diseñar e implementar un sistema de evaluación de impacto sobre los recursos asignados en el marco de los EAAF, que permita identificar su efectividad en la mejora de las condiciones de vida, el restablecimiento de derechos y la sostenibilidad de los procesos de retorno.
- Impulsar una metodología que permita un acompañamiento técnico a los municipios que reciban recursos de la UARVI para la estructuración de proyectos de Infraestructura Social Comunitaria, Agropecuario, Dotación y Tecnología.
- Hacer acompañamiento por parte del Grupo de Retornos y Reubicaciones a las entregas de proyectos para darle un sentido reparatorio de las entregas.

## 10 Prevención y protección

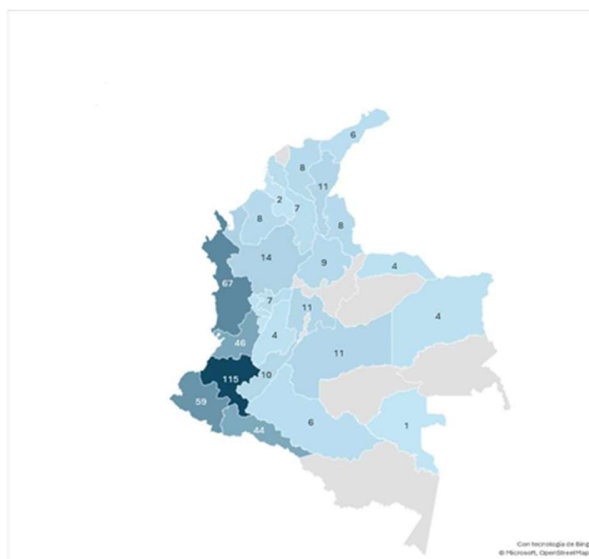
### 10.1 Evaluación del Riesgo

La UNP juega un papel crucial en la salvaguarda de comunidades vulnerables en Colombia, implementando talleres de evaluación de riesgo colectivo como parte integral de sus estudios colectivos. Estos talleres son fundamentales para identificar y mitigar las amenazas que enfrentan las poblaciones en territorios de especial vulnerabilidad. En este sentido, esta entidad señala que para las vigencias 2023, 2024 y lo transcurrido de 2025 la Unidad Nacional de Protección ha realizado cuatrocientos sesenta y nueve (469) talleres de análisis de riesgo colectivos a territorios de especial vulnerabilidad, un 110% más de presencial territorial que en todo el periodo de gobierno anterior, según lo reportado por la Subdirección de Evaluación del Riesgo – SER. (Unidad Nacional de Protección - UNP, 2025)

Geográficamente, como resultado de las solicitudes de protección colectiva la UNP ha concentrado sus esfuerzos de evaluación de riesgo en los departamentos de la región del Pacífico colombiano. De los 469 talleres realizados, 287 se desarrollaron en esta región, lo que constituye más de la mitad del total. El departamento del Cauca se destaca como el epicentro de esta actividad, albergando 115 talleres, seguido por Chocó (67), Nariño (59) y Valle del Cauca (46). Esta concentración en el Pacífico responde a la particular situación de vulnerabilidad y conflicto que históricamente ha afectado a esta región.

El siguiente mapa muestra el comportamiento de los talleres de evaluación de riesgo colectivo en todo el país y en donde se muestra una especial concentración en el pacífico.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos



Bajo este entendido, 287 talleres de riesgo se desarrollaron en el pacífico, lo que representa más del total, destacando el departamento del Cauca, como el departamento donde se mas se llevó a cabo esta actividad.

**TABLA 36 NUMERO DE TALLERES DE EVALUACIÓN DE RIESGO COLECTIVO EN EL PACIFICO**

DEPARTAMENTO	TALLERES DE EVALUACIÓN DE RIESGO
Cauca	115
Chocó	67
Nariño	59
Valle del Cauca	46
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>

Elaboración propia, fuente UNP

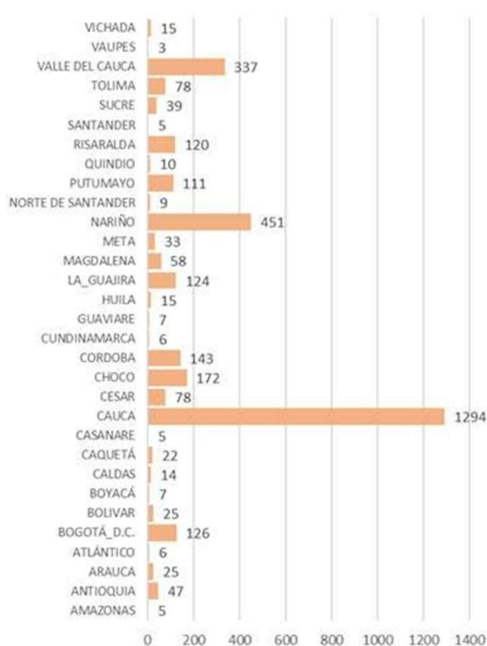
Por otro lado, a nivel de solicitudes de riesgo colectivo, en 2024, la UNP recibió un total de 159 solicitudes de riesgo colectivo, de las cuales 28 fueron presentadas por la población afrocolombiana. Esta cifra resalta la necesidad específica de protección que demandan estas comunidades, a menudo desproporcionadamente afectadas por la violencia y el desplazamiento.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

A nivel individual, la UNP recibió 3.454 solicitudes de riesgo de líderes pertenecientes a pueblos étnicos. De estas, 695 solicitudes corresponden específicamente a dirigentes y miembros de comunidades Negras, Raizales, Afrodescendientes y Palenqueras. a nivel general, esto evidencia la significativa exposición al riesgo que enfrentan los líderes étnicos, quienes desempeñan un papel vital en la defensa de sus territorios y derechos.

Territorialmente, las solicitudes de protección para líderes étnicos se concentraron en departamentos con alta presencia de comunidades afrocolombianas e indígenas. El Cauca lidera con 1.294 solicitudes, seguido por Nariño con 451, Valle del Cauca con 337 y Chocó con 172. Esta distribución geográfica corrobora la necesidad de una atención prioritaria en estas zonas, donde la intersección de factores como la presencia de grupos armados, disputas territoriales y la riqueza en recursos naturales intensifica el riesgo para sus habitantes y líderes

GRÁFICA 13 SOLICITUDES DE PROTECCIÓN DE LIDERES ÉTNICOS



FUENTE UNP

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

A partir de la información reportada la UNP, se observa que durante el año 2024 se presentaron 139 casos individuales ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) en los departamentos de la región Pacífica.

**TABLA 37 CASOS INDIVIDUALES PRESENTADOS AL CERREM Y SU NIVEL DE RIESGO.**

ENTIDAD	NIVEL DE RIESGO			TOTAL
	EXTRAORDINARIO	EXTREMO	ORDINARIO	
<b>5.2. Miembros de comunidades afro.</b>	<b>99</b>	<b>0</b>	<b>40</b>	<b>139</b>
<b>CAUCA</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>20</b>
POPAYÁN	2	0	1	3
PUERTO TEJADA	1	0	0	1
SANTANDER DE QUILICHAO	5	0	5	10
SUAREZ	3	0	1	4
TIMBIQUI	1	0	0	1
VILLA RICA	0	0	1	1
<b>CHOCÓ</b>	<b>28</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>38</b>
CARMEN DEL DARIEN	6	0	4	10
ISTMINA	1	0	0	1
MEDIO BAUDO	0	0	1	1
MEDIO SAN JUAN	1	0	0	1
QUIBDÓ	9	0	1	10
RIOSUCIO	11	0	4	15
<b>NARIÑO</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>38</b>
EL CHARCO	3	0	0	3
FRANCISCO PIZARRO	1	0	1	2
MOSQUERA	2	0	0	2

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

OLAYA HERRERA	0	0	1	1
PASTO	2	0	0	2
ROBERTO PAYAN (SAN JOSE)	8	0	3	11
TUMACO	11	0	6	17
<b>VALLE DEL CAUCA</b>	<b>32</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>43</b>
BUENAVENTURA	18	0	1	19
CALI	9	0	6	15
CANDELARIA	2	0	1	3
FLORIDA	0	0	1	1
GUACARI	2	0		2
JAMUNDI	1	0	1	2
PALMIRA	0	0	1	1
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>99</b>	<b>0</b>	<b>40</b>	<b>139</b>

FUENTE: UNP, 2025

Esta cifra resulta significativamente inferior si se contrasta con las 661 solicitudes de protección elevadas por miembros y líderes del pueblo afrocolombiano en el mismo período. Esta disparidad cuantitativa sugiere una brecha preocupante entre la demanda de medidas de protección y los casos que efectivamente logran ser presentados ante el Comité, lo que evidencia posibles fallas estructurales en la canalización, priorización o validación de las solicitudes provenientes de estos territorios étnicamente diferenciados.

En términos cualitativos, del total de los 139 casos individuales presentados, 40 fueron clasificados como riesgo ordinario, mientras que 99 fueron evaluados como riesgo extraordinario, lo cual refleja que en más del 70% de los casos el nivel de amenaza era elevado y requería una respuesta institucional robusta y urgente. Este dato sugiere la persistencia de contextos de alta vulnerabilidad y exposición sistemática a escenarios de violencia, especialmente contra personas defensoras de derechos humanos, líderes comunitarios y autoridades étnicas.

## 10.2 Protección colectiva

Por otra parte, en materia de protección colectiva, el número de casos presentados ante el CERREM en la región del Pacífico ascendió a 142, con una distribución territorial que refleja los focos de mayor conflictividad y riesgo en las comunidades negras. El departamento del Chocó lidera con 57 casos, seguido por Nariño (39 casos), Valle del Cauca (23 casos) y Cauca (23 casos).

Asimismo, del total de solicitudes colectivas, se destaca que 44 fueron presentadas por comunidades negras en el transcurso de 2024, lo que pone de manifiesto la creciente demanda de medidas diferenciales en contextos colectivos.

Los datos presentados por la UNP demuestran un esfuerzo significativo y creciente en la evaluación y gestión del riesgo colectivo e individual en Colombia. Sin embargo, la persistencia de un alto número de solicitudes, particularmente de comunidades afrocolombianas, subraya la complejidad y la magnitud del desafío.

Es imperativo que la UNP continúe fortaleciendo sus estrategias con un enfoque diferenciado, reconociendo las particularidades culturales y territoriales de cada comunidad afrocolombiana solicitante de protección. La colaboración interinstitucional y la participación activa de las comunidades en el diseño e implementación de las medidas de protección serán clave para lograr una protección efectiva y duradera en un país tan diverso y afectado por el conflicto como Colombia.

## 10.3 Tramites de emergencia

La información enviada por la UNP a través de la Subdirección de Evaluación del Riesgo, ofrece un vistazo a la atención brindada a poblaciones étnicas a través del Grupo Integral de Medidas de Emergencia, específicamente a "Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos. Miembro de Comunidad Indígena". Si bien la tabla se centra en la población indígena, es crucial explorar y analizar las implicaciones para los líderes afrocolombianos, considerando los contextos compartidos de riesgo en regiones como el Pacífico.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

El informe detalla los casos de poblaciones étnicas atendidos a través del Grupo Integral de Medidas de Emergencia, con un corte de 2024 hasta el 5 de junio de 2025. Aunque la tabla está etiquetada específicamente para "Miembro de Comunidad Indígena", los "Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos" son el objeto de análisis, lo que nos permite inferir el alcance de la atención a líderes de comunidades étnicas en general, incluyendo a los afrocolombianos en regiones donde comparten escenarios de riesgo.

**TABLA 38 NUMERO DE TRAMITES DE EMERGENCIA**

5. Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos.5.4. Miembro de Comunidad Indígena			
DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA	2024	5/06/2025	TOTAL
CAUCA	9	4	13
CHOCO	1	0	1
MAGDALENA	1	0	1
NARIÑO	4	1	5
PUTUMAYO	1	0	1
VALLE DEL CAUCA	4	0	4
GUAJIRA	0	1	1
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>6</b>	<b>26</b>

Fuente UNP

La tabla muestra que se han atendido 26 casos de dirigentes o miembros de Pueblos étnicos en el periodo de estudio. Departamentos como Cauca y Nariño, con una significativa presencia de comunidades afrocolombianas, registran un número considerable de atenciones (13 y 5 casos respectivamente), lo que sugiere que los

mecanismos están siendo activados en regiones críticas. El Valle del Cauca, también con una alta población afro, registra 4 casos.

Por otro lado, a pesar de las atenciones registradas, es fundamental preguntarse si 26 casos son representativos de la magnitud del riesgo que enfrentan los líderes afrocolombianos en un país con un conflicto armado persistente. Regiones como Chocó, con alta presencia afro y dinámicas complejas de conflicto, solo registran un caso de atención en el periodo, lo que podría indicar un subregistro o barreras en el acceso a los mecanismos de protección.

### 10.4 Avances

La Unidad Nacional de Protección (UNP) reporta diversos avances en materia de protección individual y colectiva para los pueblos étnicos, particularmente en relación con el pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero. Entre estos se destaca el fortalecimiento de la autonomía y el gobierno propio, así como el impulso a actividades culturales tales como la danza, la producción artesanal y otras expresiones que consolidan la identidad étnica y el arraigo territorial.

En lo que respecta a la gestión de casos ante el CERREM colectivo, la UNP afirma haber logrado avances significativos en la presentación de solicitudes correspondientes a comunidades negras, con el propósito de facilitar la adopción de medidas de protección colectivas que mitiguen los riesgos derivados del conflicto armado y otras amenazas estructurales.

De igual forma, la entidad ha formulado una propuesta metodológica para la construcción de un protocolo de análisis de riesgo individual dirigido a las comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras. Al respecto la UNP señala que:

La Subdirección de Evaluación del Riesgo de la Unidad Nacional de Protección ha presentado para las comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras una propuesta metodológica de construcción del protocolo de análisis

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

de Riesgo Individual del que habla el acuerdo, pero, no ha podido concertar con la Comisión VI y I la realización de un espacio para la validación del protocolo.

En términos de inversión, la UNP informa que durante el año 2024 se destinaron \$27.616.780.427 para la implementación de medidas de protección colectiva a favor de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Estas acciones, según la entidad, contribuyen de forma directa o indirecta al fortalecimiento de los mecanismos propios de protección comunitaria, lo que representa un paso relevante hacia un enfoque más culturalmente pertinente.

Además, la entidad resalta como logro la reducción en los tiempos de respuesta institucional desde la solicitud de protección hasta la implementación de las medidas correspondientes. Para la vigencia 2024, se reporta una disminución del 21% en los tiempos asociados a la evaluación de riesgo colectivo, y para el presente año se ha mantenido esta tendencia positiva con una reducción adicional del 2%, lo que ha permitido respuestas más oportunas para la garantía del derecho a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de los colectivos. [*Respuesta de la UNP a la Defensoría del Pueblo*].

Respecto a las zonas con limitada o nula presencia institucional, la UNP indica avances en la implementación de la línea de vida 103, una herramienta de comunicación que permite a personas ubicadas en territorios étnicos acceder a servicios de protección sin restricciones geográficas, siempre que existan medios de comunicación disponibles. Esta línea ha sido habilitada para atender comunidades como el pueblo Embera (en Bogotá, Bagadó – Chocó, Pueblo Rico – Risaralda), la población afrocolombiana del Pacífico (Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño) y el pueblo Rrom.

La UNP ha implementado los puntos vida<sup>148</sup> como una estrategia innovadora y técnicamente robusta para la atención de emergencias y, crucialmente, para el fortalecimiento de las medidas de prevención en contextos de riesgo.

---

<sup>148</sup> Según el informe de la UNP “Estos puntos se establecen en áreas con poca o nula cobertura de telefonía móvil o sin acceso a servicios de telecomunicaciones. Incluyen un radio de comunicación (tipo base) que se integra e interopera con la Línea Vida 103, fortaleciendo las medidas de prevención y protección colectiva a

Esta iniciativa, con presencia en departamentos críticos como Cauca y Nariño, representa un avance significativo en la capacidad operativa de la entidad para salvaguardar la vida y la seguridad de las comunidades más vulnerables, especialmente aquellas con poca o nula cobertura de telecomunicaciones.

Por otro lado, al recibir alertas directamente desde el terreno, la UNP y las entidades de respuesta pueden construir una conciencia situacional en tiempo real mucho más precisa. La información transmitida vía radio desde el "Punto Vida" a menudo proviene directamente de la comunidad afectada, lo que permite a la UNP comprender rápidamente la naturaleza, ubicación y magnitud de la emergencia, elementos críticos para una toma de decisiones informada y rápida.

Los "Puntos Vida" representan una evolución técnica en la estrategia de prevención y protección de la UNP. Al trascender las limitaciones de infraestructura de telecomunicaciones y establecer un canal de comunicación directo y robusto, la UNP no solo mejora su capacidad de respuesta a emergencias, sino que proactivamente fortalece la seguridad preventiva de las comunidades más expuestas.

Esta iniciativa, al estar implementada en departamento como Cauca y Nariño, muestra un avance en materia de innovación tecnológica al servicio de la protección de la vida en los territorios más golpeados por el conflicto. Su expansión y consolidación son cruciales para una estrategia de prevención integral y adaptada a la compleja realidad colombiana.

### 10.5 Retos

A pesar de los avances institucionales reportados, persisten desafíos estructurales que limitan la protección integral de pueblos étnicos en situaciones de crisis humanitaria y en zonas donde la presencia estatal es muy débil.

---

través de la atención oportuna y eficiente de las llamadas de emergencia generadas desde el territorio. Estos puntos son esenciales para mejorar la seguridad preventiva de las comunidades y asegurar que las ayudas o el apoyo lleguen de manera oportuna”.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Uno de los principales retos es la ausencia de acciones concretas para el fortalecimiento de los mecanismos propios de protección desarrollados por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La UNP no ha proporcionado información detallada ni evidencia de acciones sistemáticas en esta materia.

De igual forma, la falta de validación del protocolo de análisis de riesgo individual constituye no solo un déficit técnico, sino también una vulneración al derecho a la participación efectiva de los pueblos étnicos en las decisiones que los afectan directamente. Esta situación se traduce en una limitación real para la construcción de rutas de protección culturalmente pertinentes.

En el plano interinstitucional, persiste una débil articulación con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, lo cual obstaculiza el seguimiento adecuado y la implementación efectiva de las medidas de protección definidas en el marco de las resoluciones colectivas. Esta descoordinación reduce la eficacia del sistema y limita la capacidad de respuesta en contextos de riesgo territorial.

Adicionalmente, la persistencia del conflicto armado en los territorios continúa afectando la realización de los talleres de evaluación de riesgo colectivo, particularmente en zonas habitadas por comunidades étnicas. La presencia de actores armados ilegales genera condiciones de inseguridad que imposibilitan el desarrollo pleno de procesos participativos, afectando la legitimidad y el alcance territorial de las medidas adoptadas.

En materia de tramites de emergencia se hace referencia "presunción constitucional de un riesgo inminente y excepcional". El reto es asegurar que esta presunción se traduzca en una respuesta oportuna y eficaz en territorios donde la institucionalidad es débil o la presencia de actores armados ilegales es dominante. La brecha entre el marco normativo y la realidad del terreno sigue siendo un obstáculo para la protección efectiva.

Finalmente, la UNP no menciona un trámite de emergencia colectivo para abordar situaciones de crisis en el que se encuentre en riesgo comunidades o colectivos del pueblo negro, afrocolombianos, palenquero y raizal.

## 10.6 Recomendaciones

Para avanzar hacia una protección integral del pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal, es imprescindible que la UNP:

- Consolide un mecanismo de validación participativa para los protocolos de análisis de riesgo, garantizando el derecho a la participación incidente de las comunidades afrodescendientes y sus organizaciones representativas.
  - Desarrolle un mecanismo de verificación sobre la operatividad de las medidas de protección para comunidades negras.
  - Elaborar un informe sobre los impactos que han tenido las medidas de protección colectiva y medidas compartidas para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
  - Fortalezca los mecanismos propios de protección colectiva como las guardias cimarronas, reconociendo su legitimidad, eficacia y pertinencia cultural, y generando inversiones sostenidas para su implementación territorial.
  - Desarrolle un plan para avanzar en la implementación de medidas de protección colectiva que articule de manera efectiva con las entidades competentes como la dirección de derechos Humanos del Ministerio del Interior, con el fin de asegurar el cumplimiento de las medidas ordenadas en las resoluciones colectivas.
  - Fortalezca la operatividad de la línea 103, mejorando su alcance territorial, capacidad de respuesta y protocolos de atención para escenarios de riesgo estructural.
  - Elaborar un plan de formación para capacitar al personal que atiende la línea 103 en derechos de las comunidades negras y sus particularidades culturales, asegurando una atención culturalmente sensible y una comprensión profunda de los riesgos y necesidades específicas de estas comunidades.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Promover con los entes territoriales campañas de reconocimiento de la labor fundamental que ejercen las autoridades y expresiones organizativas del pueblo negro, afrocolombiano, raizales y palenquero.
  - En materia de tramites de emergencia, el grupo encargado de estos trámites al interior de la subdirección de evaluación del riesgo de la UNP para mejorar sus datos con respecto a la población afrocolombiana atendida por este medio.
    - La UNP debe elaborar un protocolo de tramites de emergencia colectiva en el que se consideren a las comunidades y expresiones organizativas afrocolombianas en lo territorios que se encuentren en riesgo. Este documento debe hacerse en articulación con la dirección de Derechos humanos del Ministerio del Interior.
    - Es fundamental Fortalecer la Identificación de Riesgos y Alertas Tempranas: Realizar un mapeo más exhaustivo y participativo de los líderes afrocolombianos en riesgo, y fortalecer los sistemas de alerta temprana en coordinación con sus propias organizaciones. Es fundamental fortalecer el grupo de alertas tempranas de la UNP y mejorar su articulación con la dirección de DDHH del min interior para este mapeo.
    - La UNP en su plan de modernización deben incluir variables étnicas que consideren las variables en términos de planeación y estructuración institucional que permita una sensibilidad de la entidad en materia de atención a población afrocolombiana en todos sus procesos.

## 11 Restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras

La restitución de derechos territoriales para las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras constituye el núcleo del Decreto Ley 4635 de 2011, norma que formaliza la obligación del Estado colombiano de garantizar una reparación integral que reconozca la propiedad colectiva, la diversidad cultural y el derecho a la pervivencia como pueblos étnicos. Precisamente, la ruta étnica para la restitución de derechos étnico-territoriales debe ser adecuada a las características culturales y sociales de los pueblos y comunidades, promoviendo su cohesión y fortaleciendo su gobierno propio, su identidad y su auto reconocimiento.

El procedimiento para la restitución de derechos territoriales está contemplado en el Título V del Decreto Ley 4635 de 2011. Consta fundamentalmente de una etapa administrativa y una etapa judicial. Sin embargo, existe una fase pre-administrativa; también resulta fundamental la labor de seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales o etapa posfallo.

Más de una década después de la expedición del Decreto Ley, persisten brechas significativas entre el mandato normativo y su implementación efectiva. Las demoras en el estudio de las solicitudes en la etapa administrativa y resolución con una sentencia judicial, las limitaciones institucionales en la caracterización de los territorios colectivos y las barreras estructurales en el acceso a la justicia evidencian fallas sustantivas en el cumplimiento del deber estatal. Este apartado examina los avances y retrocesos en el capítulo de Restitución de Derechos Territoriales Étnicos en relación con las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras a partir de los avances, rezagos y desafíos identificados en los últimos periodos de seguimiento.

## 11.1 Gestión de la etapa administrativa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Elementos de la etapa administrativa de inscripción o no en el RTDAF de comunidades afro, comunidades negras, raizal y palenquera



La etapa administrativa, a cargo de la URT se concibe como un momento fundamental de acopio de información y reconstrucción de los hechos generadores de afectaciones y daños a las comunidades, con base en la cual se fundamenta la expedición de medidas de protección, ya sean judiciales o administrativas, o de restitución de derechos territoriales. En este último caso, la labor de la URT se concentra en la realización de la caracterización integral de afectaciones de la mano con los sujetos colectivos étnicos afectados en el marco del conflicto armado, así como de sus factores subyacentes y vinculados. Este informe constituye la base para la formulación de la demanda de restitución, cuyos elementos se encuentran contemplados en Decreto Ley

4635 Título V<sup>149</sup>.

Hecha la anterior precisión, de acuerdo con la información reportada por la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante URT), se tiene que, en el año 2024 se recibieron un total de 29 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras

<sup>149</sup> Los pueblos étnicos de Colombia: derechos territoriales y reparaciones. Módulo de formación para procuradores y servidores del Ministerio Público / Tostón Sarmiento, María Paula. -- Bogotá, D.C.: Editorial Dejusticia, 2020.

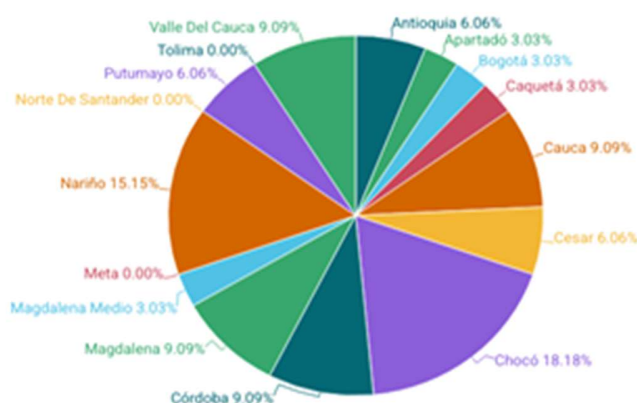
## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.

*“En contextos de violencia, desplazamiento forzado o pérdida del territorio, el regreso y la defensa de la tierra permiten recomponer el tejido social y comunitario: recuperar la tierra implica también reconstruir las relaciones de solidaridad, reciprocidad y liderazgo comunitario. se revitalizan las formas organizativas propias, como los consejos comunitarios, que son instrumentos de articulación para el desarrollo con identidad. la tierra es el punto de partida para proyectos de reparación colectiva, soberanía alimentaria y desarrollo autónomo.”*

Arnulfo Cardosí Nispero y Luz Aida Ibarra - Comisionados Nacionales de la Mesa de Víctimas de Comunidades Negras, Afrodescendientes, Palenqueras y Raizales- julio 2025

**GRÁFICA 14 SOLICITUDES DE INCLUSIÓN EN EL RTDAF DE COMUNIDADES NEGRAS, AFRODESCENDIENTES, PALENQUERAS Y RAIZALES SEGÚN UBICACIÓN DEPARTAMENTAL**



Fuente: elaboración propia. URT julio 2025

Estas solicitudes se encuentran mayoritariamente en los departamentos de Chocó (6), Nariño (5), Cauca (3) y Córdoba (3). Esta concentración coincide con regiones con alta presencia histórica de comunidades negras, sin embargo, ha evidenciado la Comisión que la dispersión de otras solicitudes en el territorio nacional es reflejo de los desplazamientos forzados y procesos organizativos recientes en zonas no tradicionales.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

El Conpes 4031 de 2021, Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, establece los siguientes indicadores de gestión para la etapa administrativa de la ruta étnica:

- *Casos de comunidades étnicas con estudio preliminar adoptado*
- *Casos de comunidades étnicas con informe de caracterización elaborado*

Sobre el particular informó la URT que en la vigencia 2024 se gestionaron estudios preliminares e informes de caracterización, según las etapas del procedimiento administrativo así:

**TABLA 39 SOLICITUDES EN ETAPA ADMINISTRATIVA POR ETAPA Y ESTADO VIGENCIA 2024.**

	<b>Etapa</b>	<b>Total</b>
<b>Estado actual</b>	No recomendó inscripción en el RTDAF	0
	Adopción de estudio preliminar	15
	Elaboración de la caracterización	7
	Elaboración del estudio preliminar	7
<b>Total, general</b>		<b>29</b>

Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

Se puede observar que ninguna solicitud fue negada en su inscripción en el RTDAF, lo que indica una alta viabilidad de las pretensiones territoriales. Resalta la Comisión que más del 50% se encuentran en una etapa avanzada del trámite administrativo.

A su turno, concluyeron la etapa administrativa con adopción de informe de caracterización de afectaciones territoriales en la vigencia 2024, un total de 35 solicitudes<sup>150</sup> de esta y otras vigencias y se inscribieron en el RTDAF un total de 36 solicitudes. Entre estas se encuentran el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Cauca y las Microcuencas de los Ríos Teta y Mazamorrero, departamento del Cauca,

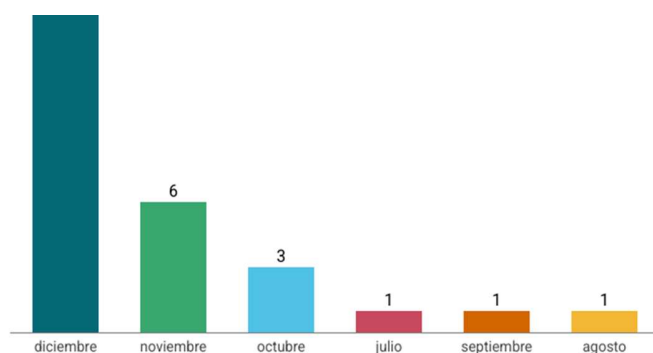
<sup>150</sup> Oficio de respuesta Unidad Restitución de Tierras rad. 202520300586731 del 7 de julio de 2025.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Palos Prieto – Victoria Torres, departamento de Magdalena, y Rincón Guapo Loverán, en el departamento del Magdalena

Por otro lado, se resalta que, durante el año 2024<sup>151</sup>, se presentaron las respectivas demandas a favor de 33 territorios colectivos de comunidades negras ante los jueces especializados, así:

**GRÁFICA 15 PORCENTAJE DE DEMANDAS DE COMUNIDADES NEGRAS, AFRODESCENDIENTES, PALENQUERAS Y RAIZALES POR MES DE RADICACIÓN ANTE LOS JUECES.**



Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

La mayoría de las radicaciones se concentran entre noviembre (6 demandas) y diciembre (18 demandas) de 2024, lo que podría indicar un impulso institucional al cierre de la vigencia, posiblemente por metas de gestión.

Las direcciones territoriales de la URT con mayor número de territorios con demandas de restitución de derechos territoriales son: Chocó – DAE (6), Nariño (5), seguidos por Magdalena, Valle y Eje Cafetero, Cauca, y Córdoba, cada una con una representación nacional de 3 demandas por oficina.

Ahora bien, es de resaltar que los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Nariño y Cauca son zonas con alta densidad de presencia de comunidades negras. En tal sentido, desde el 2024 la sede territorial Chocó de la URT fue establecida

<sup>151</sup> *Ibidem*. En el oficio se indica un total de 34 territorios colectivos; sin embargo, en el archivo Excel anexo se registran 33 reportes de demandas radicadas correspondientes a 2024.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

como una Dirección Territorial<sup>152</sup>, por lo que para la Comisión de Seguimiento a los Decretos Leyes Étnicos resulta de relevancia evidenciar la gestión adelantada por esta oficina, así como la gestión de la sede Tumaco<sup>153</sup>:

**TABLA 40 ESTADO SOLICITUDES EN DIRECCIÓN TERRITORIAL CHOCÓ Y OFICINA TUMACO.**

Dirección territorial – Oficina territorial	Acción para realizar	Meta	Avance en el cumplimiento
<b>Chocó</b>	Caracterización	12	14
	Elaboración y radicación de la demanda	12	14
<b>Umaco</b>	Caracterización	1- Consejo Comunitario la Nupa del Río Caunapí	1- Informe adoptado mediante resolución RGE 0671 del 20/11/2024
	Elaboración y radicación de la demanda	1-Consejo Comunitario la Nupa del Río Caunapí	1- Demanda radicada el 12 de diciembre de 2024

Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

Cumplido el requisito de procedibilidad, esto es, la inscripción en el RTDAF, viene la segunda etapa del procedimiento a cargo de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, quienes garantizan la independencia y la administración de justicia, acorde con los derechos procesales de las víctimas y de los demás intervinientes del proceso. A continuación, se realizará el análisis de la etapa judicial.

### 11.2 Etapa judicial

Una vez cumplido el requisito de procedibilidad, es decir, la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), se

<sup>152</sup> Resolución 294 de 2024 “Por medio de la cual se crea la Dirección Territorial Chocó”

<sup>153</sup> Resolución 00118 de 2024 “Por medio de la cual se reapertura la Oficina Adscrita Tumaco”

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

procede con la etapa del procedimiento que se surte ante los juzgados y tribunales especializados en restitución de tierras.

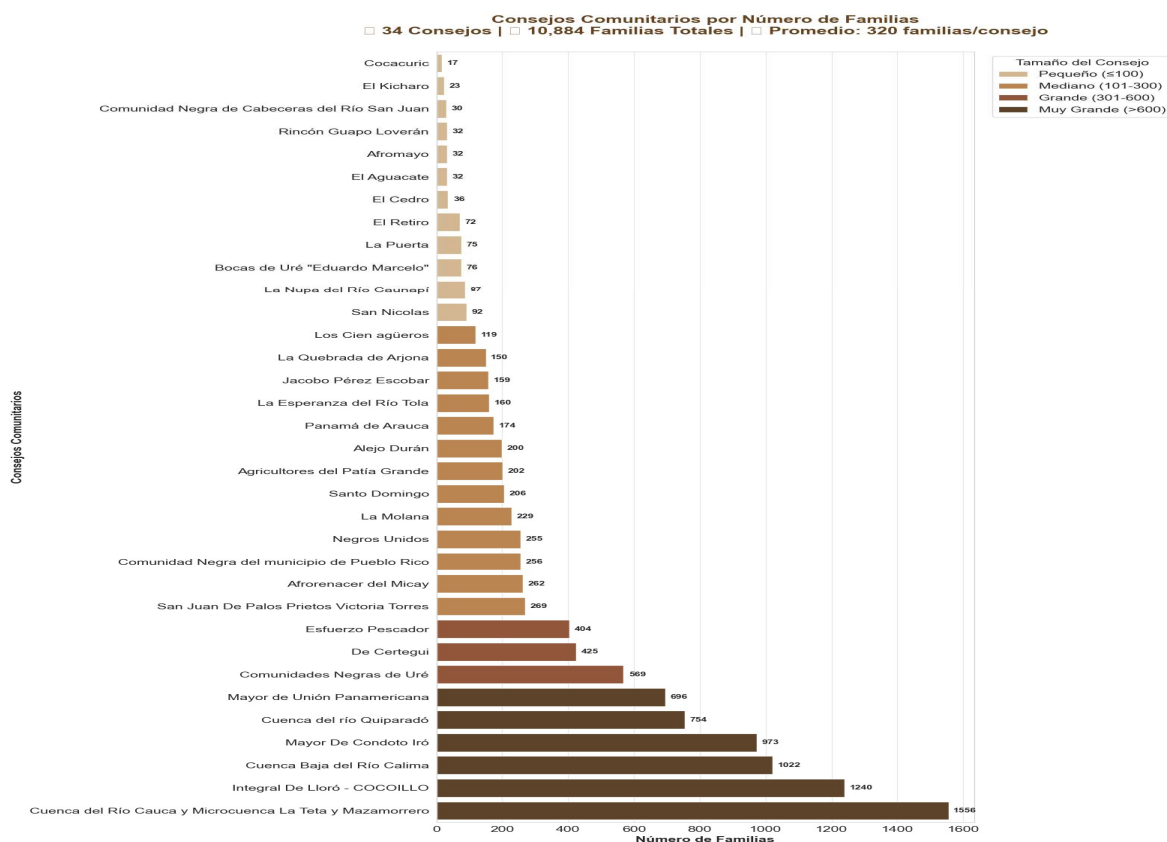
El Conpes 4031 de 2021 establece otro indicador denominado: “Demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas presentadas”.

En el año 2024 se radicaron 34 demandas de restitución de tierras a favor de los Consejos Comunitarios, que equivalen a 331.089 hectáreas, según el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). De estas demandas presentadas en cumplimiento del indicador CONPES, 27 fueron radicadas en los dos últimos meses del año, entre noviembre y diciembre del 2024, 79% del total.

Las demandas radicadas en el año 2024, incluyeron un total de 10.884 familias, de las cuales 1.556 hacen parte del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Cauca Microcuenca La Tela y Mazamorrero; 1.240 familias pertenecen al Consejo Comunitario Integral de Lloró; 1.022 familias son del Consejo Comunitario Cuenca Baja del Río Calima y 973 del Consejo Comunitario Mayor de Condoto Iró

# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

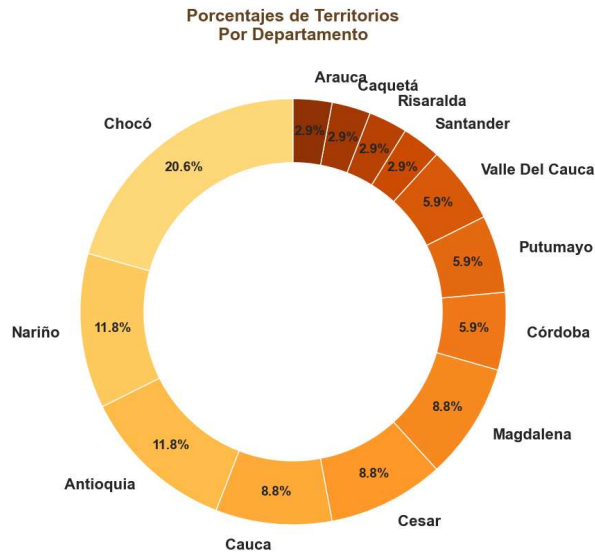
**GRÁFICA 16 CONSEJOS COMUNITARIOS POR NÚMERO DE FAMILIAS – 2024**



Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

Los departamentos con mayor número de demandas radicadas en esta vigencia fueron Chocó (7), Antioquía (4), Nariño (4), Cauca (3), Cesar (3), Magdalena (3, Córdoba (2), Putumayo (2), Valle del Cauca (2), Arauca (1), Caquetá (1), Risaralda (1) y Santander (1).

**GRÁFICA 17 PORCENTAJE DE LAS DEMANDAS RADICADAS EN FAVOR DE CONSEJOS COMUNITARIOS POR DEPARTAMENTO –2024**



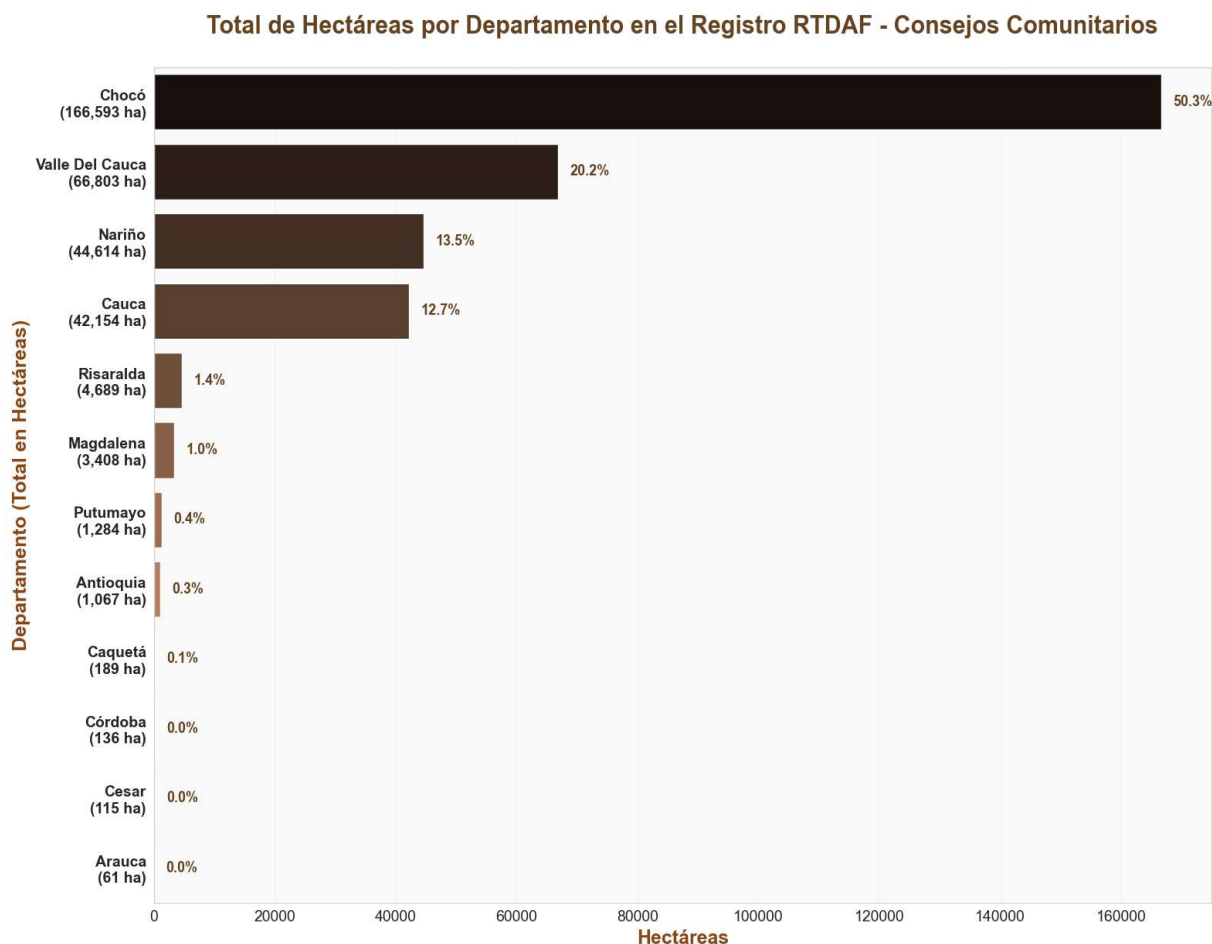
Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

El Consejo Comunitario con el mayor número de hectáreas reclamadas registrada en el RTDAF, fue el Consejo Comunitario Mayor de Condoto Iró, ubicado en el municipio de Condoto Chocó, con un total de 74.684 hectáreas. Destaca también el Consejo Comunitario de la Cuenca Baja del Río Calima, ubicado en Buenaventura Valle del Cauca, el cual solicitó 66.724 hectáreas.

Se destaca que el departamento del Chocó es el más significativo tanto en el número de demandas (7) como en extensión territorial reclamada (166.593 hectáreas), como se puede observar en la gráfica a continuación.

# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**GRÁFICA 18 TOTAL DE HECTÁREAS EN EL REGISTRO RTDAF POR DEPARTAMENTO DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS - 2024.**



Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

El Conpes 4031 de 2011 establece el indicador “*Medidas Cautelares de prevención y protección en favor de las comunidades étnicas solicitadas ante los jueces de restitución de tierras*”.

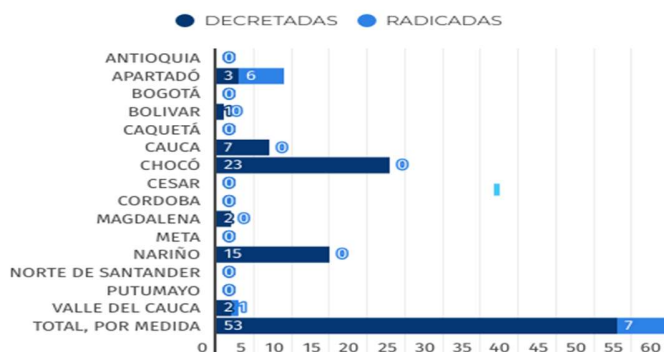
Para la vigencia 2024 sólo se decretó una medida cautelar a favor del Consejo Comunitario El Progreso del Río Nerete en el Departamento de Nariño, una reducción, pues en el año 2023 se habían radicado 4 medidas cautelares a favor de los Consejos Comunitarios.

En la presente vigencia aunque se presentaron 34 nuevas demandas, no se radicó ninguna solicitud de medida cautelar para ninguno de los Consejo

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Comunitarios, y todavía se encuentran siete solicitudes de medidas cautelares por resolver que fueron radicadas en otras vigencias.

**GRÁFICA 19 ACUMULADO DE MEDIDAS CAUTELARES DE OFICIO A FAVOR DE COMUNIDADES CONSEJOS COMUNITARIOS.**



Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

Durante el año 2024 se profirieron cinco sentencias en beneficio de los consejos comunitarios; en total, dichas sentencias restituyeron 72.177 hectáreas. Las dos sentencias que más hectáreas restituyeron fueron a favor del Consejo Comunitario El Playón del Río Siguí ubicado en el municipio de Lopez Cauca, al cual se le restituyeron 44.509 hectáreas y, al Consejo Comunitario Río San Francisco en Guapí Cauca al cual se le restituyeron 26.807 hectáreas.

No se resolvió de fondo ninguna demanda de Consejos Comunitarios ubicados en el departamento del Chocó, aunque 43 de las 101 demandas que no han sido resueltas radicadas en el 2023 o en años anteriores, corresponden al Chocó.

**TABLA 41 NÚMERO DE HECTÁREAS RESTITUIDAS MEDIANTE SENTENCIA JUDICIAL POR CONSEJO COMUNITARIO –2024**

Nombre del Territorio	Departamento Jurisdicción	Municipio jurisdicción	Hectáreas Sentencia
Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Santo Madero	Bolívar	El Carmen De Bolívar	256
Consejo Comunitario Río San Francisco	Cauca	Guapí	26.807
Consejo Comunitario El Playón del Río Siguí	Cauca	López	44.509
Consejo Comunitario Pueblo Nuevo	Antioquia	Zaragoza	233
Consejo Comunitario Villa del Río	Putumayo	Puerto Caicedo	370
<b>TOTAL RESTITUIDO</b>			<b>71.805</b>

Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

En relación con las labores de los juzgados étnicos que no tenían en su inventario inicial del año 2024 procesos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, tenemos que, los Juzgados Segundo y Terceros Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras con Enfoque Étnico de Popayán cada uno recibió uno de estos procesos y el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras con Enfoque Étnico de Quibdó recibió cinco.

La Procuraduría General de la Nación<sup>154</sup> evidenció que, en relación con el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras con Enfoque Étnico de Quibdó:

*“El Consejo Seccional de la Judicatura de Quibdó, a través del Acuerdo CSJCHA24-49 del 24 de julio de 2024 en su artículo 1, ordenó redistribuir 65 expedientes de ruta colectiva, del más reciente al más antiguo. De acuerdo con la interpretación realizada por [la] Procuraduría, correspondía que el juzgado primero remitiera al Juzgado Étnico, los procesos más nuevos, de tal suerte que los más antiguos siguieran en conocimiento del Juzgado Primero, lo cual no ocurrió.*”

<sup>154</sup> Procuraduría General de la Nación. (2025) *Cuestionario para Procuradores Judiciales sobre nuevos juzgados étnicos*. Encuesta virtual.

*-El estudio de algunos de los procesos le llevó más de un año, debido al control de legalidad de procesos extremadamente antiguos y extensos; razón por la cual, ante solicitudes de impulso procesal, profirió Auto estableciendo un orden de estudio de los mismos.*

*-La mora del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, en el traslado de algunos procesos y sus solicitudes acumuladas, frente al término otorgado por el Consejo seccional de Quibdó de Chocó, que inicialmente era de un mes, posteriormente prorrogado, tomándose aun así un término superior, pues a octubre 23 de 2024, iban 54 radicados, según lo informado por el Juzgado étnico en providencia del 23 de enero de 2025.”*

*A pesar de lo anterior, destaca que el despacho realiza un estudio juicioso de cada solicitud de restitución de derechos territoriales, advirtiendo con detalle, incongruencias, dudas, vacíos que ameritan aclaraciones, complementaciones y en muchos casos correcciones. Este estudio va desde cada memorial aportado por la Unidad de Restitución de Tierras, así como las actuaciones judiciales que se han adelantado.”*

Sobre el Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras con enfoque étnico de Popayán, se observó que:

*“En términos prácticos los asuntos no avanzan, conforme a los términos judiciales o legales, pues en un alto porcentaje las entidades a quienes se dirigen las órdenes, requerimientos etc. no cumplen. Esto conlleva per se un atraso. Además, los juzgados decretan pruebas que fueron recaudadas en la etapa administrativa.”<sup>155</sup>*

A su turno, en relación con el Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras con enfoque étnico de Mocoa:

Destaca que con la creación de este juzgado se tiene *“mayor celeridad en los procesos étnicos, mayor respuesta a dichas comunidades”*, de igual manera enfatizó en que las demoras están asociadas a *“La complejidad de los*

---

<sup>155</sup> Íbidem.

*procesos, la cantidad pues llevan 57 procesos en total, aunque solo 4 en pos-fallo. La falta de respuesta institucional, la complejidad en las notificaciones”.*

Esta situación, alertada por la Procuraduría, es acogida por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Decreto Ley 4635 de 2011, puesto que pese a las importantes gestiones de los nuevos despachos judiciales para decidir en tiempo y en derecho las solicitudes, persisten demoras y falta de articulación de las entidades para el cumplimiento de lo ordenado por los jueces.

### 11.3 Estado del Trámite de los casos de restitución de derechos territoriales priorizados en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC.

Conforme con el literal d del punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz, Capítulo étnico que establece que *“Como un gesto de voluntad de paz, reparación y humanidad, el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos se comprometen a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó.”*

En tal sentido procede la Comisión de Seguimiento a destacar los hitos relevantes reportados por la institucionalidad en la vigencia 2024 en el marco de lo pactado en el Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC, en noviembre de 2016:

**Consejo Comunitario de Curvaradó y Jiguamiandó:**

**TABLA 42 ESTADO DEL TRÁMITE DE SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES DEL CONSEJO COMUNITARIO CURVARADÓ Y JIGUAMIANDÓ PRIORIZADO EN EL ACUERDO DE PAZ.**

Aspecto	Clasificación	Descripción
Avance en la etapa administrativa con inclusión en el RTDAF	Avance	Mediante resolución RZE 934 de 2019 se incluyó en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, no se llevó a instancia judicial por darse en el cumplimiento a una orden de la Corte Constitucional. <sup>156</sup>
Etapa judicial	-	No se llevó a instancia judicial por darse en el cumplimiento de una orden de la Corte Constitucional y tutela del Tribunal Administrativo del Chocó de diciembre 2009.
Medidas Cautelares CIDH <sup>157</sup> 1997-2003	-	Necesidad de restituir el uso y goce el pleno de los territorios colectivos, entre otros.
Medidas Cautelares JEP macro caso 4 - Urabá <sup>158</sup>	-	El 30 de julio de 2019, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de determinación de los Hechos y Conductas de la JEP <del>cuál??</del> decretó medidas cautelares en favor de las comunidades habitantes del pueblo indígena de Alto Guayabal-Corredorcito, del Resguardo Uradá-Jiguamiandó, las cuales fueron solicitadas por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. <sup>159</sup>

<sup>156</sup> La Corte Constitucional de manera previa a partir del seguimiento al Auto 005 de 2009 d(en el marco de la sentencia T-025 de 2004), instó al Gobierno nacional para implementar medidas para la protección efectiva de estos derechos, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme a resoluciones 06,07,07 de los años 2003, 2004, 2005 y 2006.

En el auto 045 de 2012, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 ordenó al Ministerio de Interior en coordinación con otras entidades, la elaboración del plan de caracterización del territorio de las comunidades de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó.

<sup>157</sup> Caso de los Integrantes del Consejo Comunitario del Río Jiguamiandó y Curvaradó vs Colombia.

<sup>158</sup> Jurisdicción Especial para la Paz. *Macrocaso 04: Situación territorial de la región de Urabá.* <https://relatoria.jep.gov.co/caso004>

<sup>159</sup> íbidem.

# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

## Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera:

**TABLA 43 ESTADO DEL TRÁMITE DE SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES DEL CONSEJO COMUNITARIO ALTO MIRA Y FRONTERA PRIORIZADO EN EL ACUERDO DE PAZ.**

Aspecto	Clasificación	Descripción
<b>Avance en la etapa administrativa con inclusión en el RTDAF y demanda ante juez especializado</b>	Avance	El territorial colectivo del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera fue incluido en el RTDAF y se radicó la demanda el 25 de noviembre de 2022.
<b>Presentación ante el juez de actualización del Informe Técnico Étnico y del informe de caracterización de afectaciones territoriales</b>	Avance	En septiembre de 2023 la URT presentó la actualización solicitada.
<b>Solicitud ante el Ministerio del Interior de la ruta étnica de protección para el territorio colectivo</b>	Avance	En mayo de 2024 el Ministerio remitió el oficio para el respectivo seguimiento de la activación de la ruta.
<b>Congestión judicial de la subespecialidad de restitución de tierras</b>	Retroceso	En la etapa judicial se evidencia cuello de botella por congestión de despachos en Nariño.
<b>Falta de asignación de despacho con enfoque étnico para el departamento de Nariño</b>	Retroceso	A pesar de la alta demanda de casos, Nariño no cuenta con juzgado especializado en restitución con enfoque étnico.
<b>Demora en activación de ruta judicial por parte del Ministerio del Interior</b>	Retroceso	Aunque se presentó solicitud de activación de ruta, está aún no se ha traducido en impulso judicial por parte del Ministerio del Interior.

Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

A continuación, se analizará la etapa de cumplimiento de órdenes judiciales contenidas en sentencias de restitución de derechos territoriales de comunidades negras.

## 11.4 Etapa posfallo

Desde la promulgación del Decreto Ley 4635 de 2011 a la fecha se han proferido a la fecha 12 sentencias de restitución de derechos territoriales a favor de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, así:

**TABLA 44 FECHAS DE INSCRIPCIÓN EN EL RTDAF, RADICACIÓN DEMANDA Y SENTENCIA DE COMUNIDADES NEGRAS**

No	Nombre del Territorio	Fecha inscripción RTDAF	Fecha radicación Demanda	Fecha de la sentencia
1	Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Santo Madero	17/12/2020	14/05/2021	18/12/2024
2	Consejo Comunitario Guapi Abajo	15/12/2020	17/12/2020	27/03/2025
3	Consejo Comunitario La Nueva Esperanza	26/10/2015	12/01/2017	9/08/2021
4	Consejo Comunitario Renacer Negro	14/05/2014	15/05/2014	1/07/2015
5	Consejo Comunitario Río San Francisco	26/04/2018	22/05/2018	20/09/24
6	Consejo Comunitario Pílamó El Palenque	27/08/2019	6/09/2019	30/03/2022
7	Consejo Comunitario El Playón del Río Siguí	18/11/2020	17/12/2020	18/12/2024
8	Consejo Comunitario Organización Popular Campesina del Alto Atrato - COCOMOPOCA	11/12/2014	19/12/2014	27/07/2021
9	Consejo Comunitario Pueblo Nuevo	5/12/2021	6/12/2021	26/07/2024

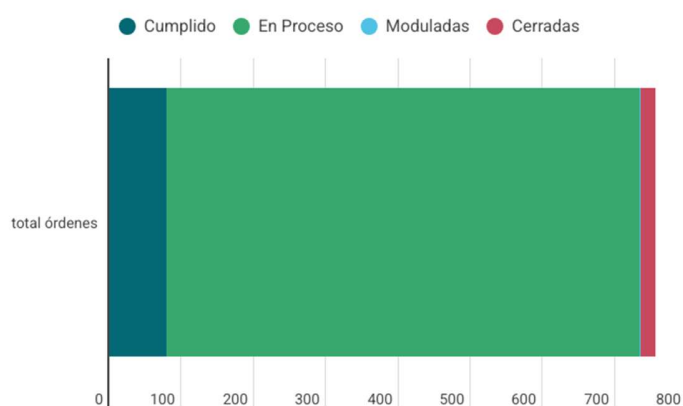
## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

10	Consejo Comunitario De Comunidades Negras De La Cuenca Del Río Yurumanguí	30/06/2015	10/08/2015	18/12/2017
11	Consejo Comunitario Por la Identidad Cultural	31/05/2022	7/06/2022	19/12/2023
12	Consejo Comunitario Villa del Río	19/10/2022	31/10/2022	29/10/2024

Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

Como se observa, el caso más rápido desde la inscripción en el RTDAF hasta la sentencia fue el de la comunidad Renacer Negro (413 días en total) seguido del Consejo Por la Identidad Cultural, por otro lado, los más demorados corresponden al pueblo negro del Consejo Comunitario Organización Popular Campesina del Alto Atrato - COCOMOPOCA (2.430 días) seguido del Río San Francisco (2.339 días desde la inscripción hasta la sentencia).

**GRÁFICA 20 ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DE SENTENCIAS DE RESTITUCIÓN A FAVOR DE COMUNIDADES NEGRAS.**



Fuente: elaboración propia. URT julio 2025.

Se han proferido un total de 771 órdenes a favor de comunidades negras en componentes como: titulación, saneamiento, vivienda, proyectos productivos,

protección de ecosistemas naturales afectados con ocasión del conflicto, retorno en condiciones de dignidad, protección entre otros.

Llama la atención de la Comisión que el 84% de las órdenes judiciales (655) se encuentran en proceso de cumplimiento, el 10% cumplidas (79), 2 moduladas, 20 cerradas. Situación identificada en informes previos por parte de esta Comisión y que demuestra.

### 11.4.1 Balance de sentencias seleccionadas sobre el cumplimiento de órdenes judiciales a favor de comunidades negras:

En este aparte del informe se presenta un análisis posfallo durante el año 2024 del cumplimiento de las sentencias dictadas en favor del Consejo Comunitario Santo Madero y del Consejo Comunitario de la Cuenca de los Ríos La Larga y Tumaradó (COCOLATU), en ejecución del Decreto Ley 4635 de 2011. El primero corresponde a la Sentencia 050 de 2023, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar (radicado 13-244-31-21-001-2021-00025-00). En el caso de COCOLATU, se realiza seguimiento preliminar bajo la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó (radicado No 27000131210012014-00076-00).

#### Metodología del análisis

Este informe se sustenta en el Decreto Ley 4635 de 2011, que establece medidas de restitución y reparación integral para comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. La sentencia 050 de 2023 reconoce 719 hectáreas al Consejo Comunitario Santo Madero, mientras que el proceso de COCOLATU se refiere a más de 107.000 hectáreas aún en litigio, con dificultades asociadas a superposición minera y amenazas persistentes.

La elaboración de este aparte se centra en el análisis documental de los fallos judiciales, revisión de reportes institucionales de cumplimiento, entrevistas con los

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

procuradores judiciales de restitución de tierras y en la construcción de una matriz comparativa de los indicadores de ejecución por tipo de derecho. Dicha información ha sido consolidada a partir de las fuentes URT, UARIV.

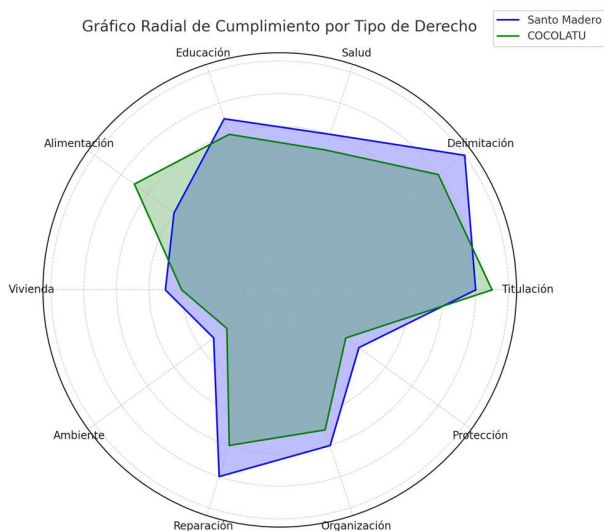
**TABLA 45 MATRIZ DE SEGUIMIENTO POR TIPO DE DERECHO**

Tipo de Derecho	Descripción de la Orden	Entidad Responsable	Estado de Cumplimiento 2024 Santo Madero	Estado de cumplimiento 2024-COCOLATU
<b>Titulación y Formalización</b>	Reconocimiento Formal y registro del territorio Colectivo	ANT, URT	10%	100%
<b>Delimitación Territorial</b>	Levantamiento georreferenciación y saneamiento de linderos	IGAC, URT, Alcaldía	10%	100%
<b>Salud</b>	Atención en salud permanente y adaptada culturalmente	Min Salud, EPS Alcaldía, secretaria de Salud	5%	45%
<b>Educación</b>	Adecuación de la infraestructura educativa y enfoque colectivo	MinEducación, MEN, Alcaldía	5%	50%
<b>Seguridad Alimentaria</b>	Proyectos de autosuficiencia alimentaria	DPS, Alcaldía FAO	30%	100%
<b>Primera Infancia</b>	Programas de atención integral con enfoque comunitario.	ICBF	n/a	N/A
<b>Medio Ambiente y Minería</b>	Detección de impactos ambientales por factores externos	MinAmbiente, ANLA, Corporación autónoma Regional	5%	60%
<b>Reparación Colectiva</b>	Diseño participativo del plan de reparación colectivo	UARIV, MinInterior, ART, DSCI	10%	70%
<b>Fortalecimiento Organizativo</b>	Fortalecimiento del gobierno propio y formación en derechos	MinInterior, Defensoría,	30%	N/A
<b>Justicia y Protección</b>	Protección de líderes y respuesta a denuncias de amenazas	UNP, Fiscalía, MinDefensa, Ejercito Nacional	10%	90%

Fuente: elaboración propia. URT, ANT, Procuraduría julio 2025.

# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**GRÁFICA 21 GRÁFICO RADIAL DE CUMPLIMIENTO POR TIPO DE DERECHO O MEDIDA RECONOCIDA EN SENTENCIA**



Fuente: elaboración propia. URT julio 2025

El gráfico radial presenta una comparación visual del grado de cumplimiento de las órdenes judiciales asociadas al restablecimiento de derechos territoriales de los Consejos Comunitarios Santo Madero y COCOLATU, con base en diez dimensiones clave del Decreto Ley 4635 de 2011. Se observa que Santo Madero presenta mayores niveles de avance en aspectos como titulación colectiva, delimitación territorial y reparación colectiva, lo cual responde a un proceso judicial más consolidado y acompañado institucionalmente. En contraste, COCOLATU muestra mejores resultados relativos en seguridad alimentaria, pero enfrenta mayores rezagos en temas críticos como medio ambiente, vivienda y protección a líderes. La forma asimétrica de las áreas cubiertas en el gráfico refleja la desigualdad en la implementación entre ambos procesos y la necesidad de fortalecer los enfoques territoriales integrales y diferenciados en cada caso.

#### 11.4.2 Análisis del nivel de cumplimiento de las sentencias seleccionadas

Santo Madero evidencia avances notorios en titulación, delimitación y reparación colectiva, Delimitación avanzada titulación de 256 ha y entrega física de títulos en diciembre 2024, implementación del programa Iraca para proyectos productivos y vivienda en curso

COCOLATU proceso radicado desde 2017, en el que se evidencian retrasos significativos por conflictos con títulos mineros, amenazas a líderes y deficientes avances administrativos presenta retrasos debido a superposición de títulos mineros y amenazas persistentes. Ambos requieren acciones reforzadas en protección, salud y vivienda.

#### 11.4.3 Conclusiones del análisis en las sentencias seleccionadas

Desde el ejercicio de control preventivo, vigilancia superior y seguimiento a la ejecución de las sentencias seleccionadas, esta Procuraduría Delegada observa lo siguiente:

1. La sentencia proferida a favor del Consejo Comunitario Santo Madero constituye un referente positivo de restitución étnica colectiva. Su implementación ha evidenciado articulación interinstitucional, voluntad estatal y participación comunitaria efectiva, lo cual ha permitido avances significativos en componentes estructurales como titulación, delimitación territorial y formulación del plan de reparación colectiva.
2. El proceso de restitución en favor del Consejo Comunitario COCOLATU enfrenta barreras estructurales que obstaculizan su desarrollo pleno, especialmente en lo relacionado con superposición de intereses mineros, inseguridad jurídica sobre el territorio reclamado, amenazas a líderes comunitarios y ausencia de decisiones judiciales de fondo. Esta situación requiere atención urgente para garantizar el goce efectivo del

derecho fundamental al territorio colectivo.

3. Ambos procesos requieren de un fortalecimiento institucional real y sostenido, orientado a la articulación intersectorial, el seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales, y el cierre efectivo de brechas étnico-territoriales. La debilidad en la implementación de políticas públicas diferenciales afecta directamente la reparación integral de estas comunidades.

4. Persisten riesgos y vulnerabilidades que deben ser gestionadas integralmente, tales como las amenazas a la seguridad territorial, la debilidad en el ejercicio autónomo de la gobernanza comunitaria, y la presión de intereses económicos externos que generan conflictos sobre los territorios restituidos o en proceso de restitución.

La Procuraduría General de la Nación reitera su compromiso con la garantía de los derechos territoriales de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, e insta a todas las entidades con competencia en la materia a cumplir de manera oportuna, coordinada y conforme al principio de enfoque diferencial étnico, con las obligaciones derivadas de las decisiones judiciales proferidas en el marco del proceso de restitución.

### 11.5 Casos atendidos con seguridad alimentaria

La presente sección analiza exclusivamente los casos relacionados con consejos comunitarios incluidos en el informe de Gestión 2024 de la URT. El objetivo es identificar tendencias, distribución de recursos y cobertura poblacional en el marco de las medidas de seguridad alimentaria dirigidas a comunidades negras restituidas:

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**TABLA 44 FAMILIAS DE COMUNIDADES NEGRAS Y VALORES ASIGNADOS PARA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Familias de comunidades negras y valores asignados para seguridad  
alimentaria

Consejo Comunitario	Departamento	Municipio	N.º de Familias	Valor Máximo Seguridad Alimentaria
Consejo Comunitario Renacer Negro	Cauca	Timbiquí	2.194	\$6.362.600.000
Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Yurumanguí	Valle del Cauca	Buenaventura	1.301	\$3.772.900.000
Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular del Alto Atrato (Cocomopoca)	Chocó	Bagadó	3.200	\$9.280.000.000
Consejo Comunitario La Nueva Esperanza - El Hoyo	Cauca	Patía	360	\$1.044.000.000

Elaboración propia. Fuente URT diciembre de 2024

Las comunidades negras beneficiarias de sentencias de restitución recibieron más de la mitad (\$20.459.500.000) del total de recursos asignados de los casos priorizados, lo que evidencia una fuerte priorización institucional, con un total de recursos asignados de: \$20.459.500.000 COP, es decir que el promedio de inversión por familia es de aproximadamente \$2.899.000<sup>160</sup>.

Resalta la Comisión que el Consejo Comunitario Mayor del Alto Atrato (Cocomopoca) lidera tanto en número de familias beneficiadas como en recursos asignados, con más de 3.200 familias y \$9.280 millones.

160 Es importante destacar que este valor se obtuvo como un promedio correspondiente a cada familia y no considera los procesos de asociatividad en la implementación de proyectos productivos.

## 11.6 Retos

*El posfallo se encuentra desbordado y por ende la restitución no ha sido integral y reparadora.* Las entidades ordenadas en sentencias restitutivas deben dar cumplimiento expedito a las sentencias proferidas por jueces y magistrados de la subespecialidad de restitución de tierras, esto hace parte del respeto obligado hacia el estado social de derecho y a la dignidad de los territorios étnicos. La fase de cumplimiento de sentencias se encuentra sin capacidad institucional de respuesta; el panorama de la ruta de pueblos indígenas y negros es el siguiente: con corte a julio de 2025 existen un total de 2.759 órdenes contenidas en sentencias étnicas, de las cuales sólo se han cumplido 392 es decir el 14% ; es decir que no se han cumplido o están en proceso de cumplimiento 2.211 órdenes que equivalen al 80%<sup>161</sup>; varias de las órdenes presentan incremento en las modulaciones.

*Implementación del manual o protocolo de acción para consolidar espacios interinstitucionales de trabajo con las demás entidades que participan en la política de restitución de tierras,* ordenado en la sentencia T-120 de 2024

*Desarraigo del territorio ancestral.* Muchos miembros de las diferentes comunidades étnicas no desean retornar a sus territorios; pese a la celebración del Acuerdo de Paz, persisten acciones violentas para reclutar en filas a menores de edad y adultos miembros de comunidades étnicas, situaciones entre otras que, generan debilitamiento de la identidad colectiva, además de las demoras administrativas y judiciales en las que se encuentra el procedimiento tendiente a la restitución de derechos territoriales.

*Fortalecimiento de los conocimientos en la ruta establecida en el Decreto Ley 4635 de 2011.* Establecer un espacio con el Consejo Superior de la Judicatura y la escuela Rodrigo Lara Bonilla, con el fin de generar un módulo de capacitación dirigida a los Juzgados Étnicos y los profesionales que los apoyan en los diferentes componentes (social, ambiental, jurídico y catastral).

---

<sup>161</sup> Unidad de Restitución de Tierras, comunicación personal recibida por correo electrónico el 31 de julio de 2025, archivo Excel.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

*Fortalecer los espacios de articulación pre-existentes de articulación como lo es el Subcomité de Restitución de Tierras con: i) el Ministerio del Interior (impulsar la medida de protección de Ruta Étnica - RUPTA), ii) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (canales de atención y flujo constante de la información de los casos y comunidades que han hecho parte de la ruta de atención ante hechos victimizantes), iii) Agencia Nacional de Tierras (respuesta a las solicitudes de información).*

*Generar un espacio de articulación para implementar un mecanismo efectivo de monitoreo y seguimiento de las órdenes judiciales contenidas en sentencias, especialmente aquellas que disponen la constitución y/o ampliación de territorios étnicos por parte de la Agencia Nacional de Tierras, con el fin de garantizar su cumplimiento y realizar las correspondientes actualizaciones en la capa territorial de gestión del DAE-URT.*

### 11.7 Avances.

Se evidencia progreso en la inclusión de territorios de comunidades negras en el proceso de restitución, lo cual representa un avance hacia la garantía de los derechos colectivos de estas comunidades, así como en la generación de mecanismos de concertación y articulación con las comunidades étnicas para fortalecer sus formas organizativas propias y avanzar en la restitución de derechos étnico-territoriales, especialmente en temáticas de protección y autoprotección en el marco de la ruta de restitución de derechos étnico-territoriales contemplada en el marco del Decreto Ley 4633 y 4635 de 2011, el Auto 004 y 005 de 2009 proferido por la Corte Constitucional dentro de la Sentencia T-025 de 2004, el Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Paz y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

La puesta en marcha por parte del Consejo Superior de la Judicatura de cinco juzgados con enfoque étnico de carácter permanente, mediante el Acuerdo PCSJA23-12124 del 19 de diciembre de 2023, creó cinco juzgados civiles especializados en restitución de tierras con enfoque étnico, a saber: uno en

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Apartadó, uno en Mocoa, dos en Popayán y uno en Quibdó; además, un Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras en Neiva.

Se resalta el impulso al cumplimiento de las órdenes de priorización de vivienda, mediante la atención y priorización de los hogares pertenecientes a comunidades étnicas, en la que se priorizaron en total 283 hogares pertenecientes a pueblos indígenas y negros, afrocolombianos, raizales o palenqueros, en especial Consejo Comunitario Mayor de la Organización popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca) y Consejo Comunitario Afrodescendiente Pueblo Nuevo.

Durante la vigencia 2024, la URT avanzó en la formulación y consolidación de un nuevo proyectos de inversión con horizonte 2025-2028; registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) así: BPIN:20240000000181 Implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel nacional, cuyo objetivo general es avanzar en la implementación de la ruta de restitución integral de derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos.

La URT mediante Circular 00018 de octubre de 2024, impulsó la creación de la Mesa de Conflictos Socio Territoriales con el fin de proponer acciones articuladas que impulsen las solicitudes restitutivas, para el caso de comunidades negras se priorizaron los siguientes casos: Consejo Comunitario COAFROPAL (Dirección Territorial Cesar), Consejo Comunitario de la Cuenca La Larga y Tumaradó - COCOLATU (Dirección Territorial Apartadó), Consejo Comunitario de Puerto Girón (Nivel Central), Consejo Comunitario Cuenca del Río Cauca, Microcuenca La Teta y Mazamorrero (Dirección Territorial Cauca) y Consejo Comunitario La Toma (Dirección Territorial Cauca).

La URT incorporó mediante Memorando Interno N° 202420300107673 “Buenas prácticas para el litigio en los procesos de restitución de derechos étnico-territoriales” con el fin de aplicar de manera transversal los dichos enfoques diferenciales en todo el proceso de restitución de derechos étnico-territoriales.

Aunque en el 12° informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, por parte de la URT se indicó que han implementado las recomendaciones sobre la materialización del Módulo Étnico del Registro de Tierras Despojadas, por lo que

habrían remplazado el registro manual de las matrices de gestión y seguimiento, se evidenció en reunión virtual convocada por la Procuraduría General de la Nación, del día 17 de junio de 2025, observó la Comisión que, la herramienta tecnológica socializada no estaba consolidada y replicaba la estructura de datos de la matriz del Módulo Étnico. Cuando se preguntó sobre el registro de la información de la etapa posfallo, se señalaron dificultades en la compilación de estos datos por cambios en las dependencias responsables de administrar la información, preocupa entonces a la Comisión el control de forma centralizada de la información real y compromisos por cumplir de la etapa posfallo.

## 11.8 Recomendaciones

A la totalidad de las entidades que integran el SNARIV, adoptar de manera inmediata y coordinada las medidas necesarias para fortalecer sustancialmente la capacidad institucional orientada al cumplimiento efectivo y oportuno de las sentencias de restitución de derechos étnico-territoriales, con prioridad absoluta en la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros durante la fase posfallo.

En particular, la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas deberán activar e implementar el plan de acción interinstitucional junto con las demás entidades del Sistema, en estricto cumplimiento de lo ordenado por la Sentencia T-120 de 2024.

Este esfuerzo debe enfocarse en reducir sustancialmente el rezago del 80% correspondiente a 2.211 órdenes judiciales aún pendientes de ejecución, incorporando mecanismos robustos de seguimiento y control que permitan acelerar la ejecución, cerrar brechas de cumplimiento y garantizar, sin más demoras, la restitución plena y efectiva de los derechos territoriales étnicos reconocidos judicialmente.

A la Unidad de Restitución de Tierras en conjunto con la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas para que se articule y armonice la Política Pública Restitución de Derechos Territoriales Étnicos con los Planes Integrales de

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Reparación Colectiva, y los Planes de Retornos y Reubicaciones, esto permitiría impulsar de manera más eficiente los esfuerzos estatales, así como los recursos públicos en la materialización de las soluciones duraderas a las víctimas del conflicto armado.

A la Unidad de Restitución de Tierras fomentar en sus direcciones territoriales la radicación de demandas de restitución de derechos étnico-territoriales a lo largo de la vigencia. El alto volumen de radicaciones a fin de año puede requerir ajustes institucionales para garantizar que la carga de trabajo no retrase los tiempos de respuesta ni afecte la calidad técnica de las decisiones.

A la Unidad de Restitución de Tierras impulsar el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de capacidad institucional en departamentos como Chocó, Nariño, Cauca y Córdoba al ser los que concentran más procesos activos.

A la Unidad de Restitución de Tierras se le reitera la necesidad de implementar Módulo Étnico del Registro de Tierras Despojadas, así como un mecanismo efectivo de monitoreo y seguimiento de las órdenes judiciales contenidas en sentencias étnicas, se sugiere atender las lecciones aprendidas y buenas prácticas sobre el monitoreo del Grupo Fondo respecto de la ruta Ley 1448 de 2011.

No obstante, más de una década después de su expedición, persisten brechas significativas entre el mandato normativo y su implementación efectiva. Las demoras en el estudio de las solicitudes en la etapa administrativa y resolución con una sentencia judicial, las limitaciones institucionales en la caracterización de los territorios colectivos y las barreras estructurales en el acceso a la justicia evidencian fallas sustantivas en el cumplimiento del deber estatal.

Se reitera que persiste la ausencia de colaboración o coordinación de las entidades que deben concurrir al cumplimiento de órdenes judiciales situación que repercute en la escasa materialización del derecho fundamental sumado a, la situación de seguridad en los territorios restituidos debido a la persistencia de la violencia.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**TABLA 46 DEMANDAS RADICADAS ANTE LA ESPECIALIDAD DE RESTITUCIÓN**

No.	Nombre del Territorio	Departamento Jurisdicción	Municipio jurisdicción	Familias (Aprox.)
1	Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Cacarica	Chocó	Riosucio	710
2	Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Salaquí - COCOMACUSAL	Chocó	Riosucio	1305
3	Consejo Comunitario La Madre	Chocó	Carmen del Darién	147
4	Consejo Comunitario Apartadó Buenavista	Chocó	Carmen del Darién	73
5	Consejo Comunitario de Comunidades Negras de La Sierra, El Cruce y La Estación - CONESICE	Cesar	Chiriguana	414
6	Consejo Comunitario Virudó	Chocó	Bajo Baudó	195
7	Consejo Comunitario del Medio, Bajo y Zona Costera del San Juan - ACADESAN	Chocó	El Litoral del San Juan	2577
8	Consejo Comunitario Versabal	Putumayo	Orito	23
9	Consejo Comunitario de La Esperanza	Valle Del Cauca	Buenaventura	28
10	Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Río Anchicayá	Valle Del Cauca	Buenaventura	351
11	Consejo Comunitario Cuenca del río San Bernardo	Cauca	Timbiquí	492
12	Consejo Comunitario Río Naya	Cauca	López	4.876
13	Consejo Comunitario de Sabaletas	Valle Del Cauca	Buenaventura	280
14	Consejo Comunitario Porce Medio	Antioquia	Zaragoza	43
15	Consejo Comunitario Bocas de Taparal	Chocó	Carmen del Darién	190
16	Consejo Comunitario Roberto Carvajal Medina	Cesar	Chimichagua	224
17	Consejo Comunitario de Guayabal	Chocó	Quibdó	147
18	Consejo Comunitario Las Heliconias Anersan	Caquetá	San Vicente Del Caguán	18

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

19	Consejo Comunitario Blas Rosado Urbay	La Guajira	Fonseca	270
20	Consejo Comunitario Afro Buenos Aires	Putumayo	Orito	42
21	Consejo Comunitario el Progreso del Río Nerete	Nariño	La Tola	125
22	Consejo Comunitario Chilona El Salto	Antioquia	Zaragoza	27
23	Consejo Comunitario José Manjarrez Ariza	La Guajira	Fonseca	150
24	Consejo Comunitario Chicao	Choco	Carmen del Darien	178
25	Consejo Comunitario Integración del Telembí	Nariño	Roberto Payan	466

Fuente: elaboración propia. URT. Corte julio 2024

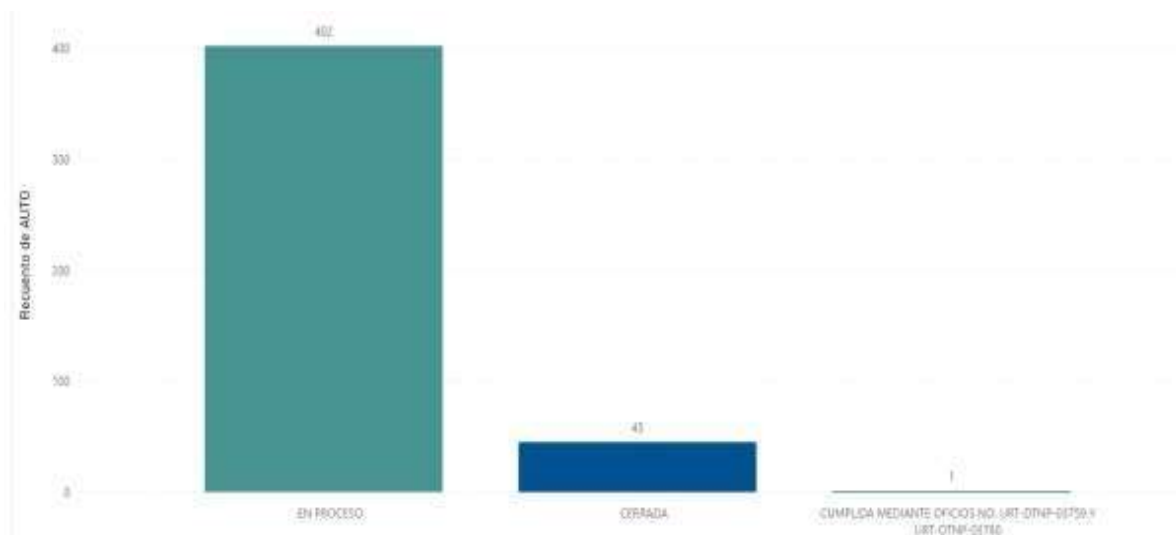
Según se observa en la tabla que antecede, para el periodo evaluado se radicaron ante los jueces especializados, un total de 25 demandas a favor de 13.127 familias pertenecientes a comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mayoritariamente ante los juzgados de Quibdó, Valledupar, Mocoa, Cali, Popayán, Montería, Apartadó y Florencia.

Por otro lado, se resalta que de manera histórica se han proferido veintiocho (28) autos de medidas cautelares por parte de los Jueces Especializados en Restitución de Tierras. El 90 por ciento de estas fueron solicitadas por la URT 26, el 5 por ciento por el Centro de Estudios para la Justicia, es decir una y el 5 por ciento por la Defensoría del Pueblo es decir una.

Las órdenes contenidas en los autos que decretaron la medida cautelar ascienden aproximadamente a 448<sup>42</sup>, sin embargo, 402 que representan el 90 por ciento se encuentran en proceso, mientras las restantes 46 (10 por ciento) fueron cerradas, una por oficio de la URT, tal y como se observa en la siguiente imagen:

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

**GRÁFICA 22 ESTADO DE ÓRDENES CONTENIDAS EN AUTOS QUE DECRETAN MEDIDAS CAUTELARES A FAVOR DE COMUNIDADES NEGRAS, AFRODESCENDIENTES, RAIZALES Y PALENQUERAS**



Fuente: elaboración propia. Modelo Analítico de Restitución de Derechos Territoriales  
Étnicos de la PGN. Corte 31 enero 2024

De otra parte, para el periodo evaluado se tiene que, de acuerdo con los datos consultados, la siguiente es la gestión de la etapa judicial

**TABLA 47 AVANCES CUANTITATIVOS EN LA ETAPA JUDICIAL DE RESTITUCIÓN.**

Ítem	Componente	Detalle	Cantidades
Etapa judicial	Elaboración y presentación de demandas previa inscripción en el Registro de Tierras Despojadas	Radicación de demandas	23
	Representación judicial	Memoriales de impulso radicados	S/I
	Admisión	Demandas admitidas	9
	Sentencias proferidas (juzgado o tribunal)	Sentencias proferidas	1

Fuente: elaboración propia. Modelo Analítico de Restitución de Derechos Territoriales  
Étnicos de la PGN. Corte 31 marzo 2024

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Como se puede apreciar en la tabla que antecede, la URT indicó que para el periodo evaluado fueron admitidas nueve demandas de las 23 radicadas, correspondientes a los siguientes Consejos Comunitarios: De la Cuenca del Río Salaquí- COCOMACUSAL, La Madre, San Andrés de Usaragá, Medio, Bajo y Zona Costera del San Juan - ACADESAN, La Nueva Esperanza, Mayor del Cantón de San Pablo - ACISANP, Guayabal, Alto Piñuña - La Chirpa, y el Consejo Comunitario Villa del Río.

En general, existen 80 solicitudes de restitución de derechos territoriales a favor de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras admitidas por los despachos judiciales en conocimiento de la jurisdicción especializada en restitución de tierras, en setenta y 74 no se ha dictado sentencia, mientras que seis ya cuentan con fallo

A continuación, se relaciona la totalidad de sentencias a marzo de 2024 a favor de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras:

**TABLA 48 TOTAL SENTENCIAS DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES A FAVOR DE COMUNIDADES NEGRAS, AFRODESCENDIENTES, RAIZALES Y PALENQUERAS POR ANUALIDAD**

Nombre del Territorio	Departamento Jurisdicción	Municipio jurisdicción	Familias (Aprox.)	Número de personas (Sentencia)	Fecha de la sentencia
Consejo Comunitario La Nueva Esperanza	Cauca	Patía	212	657	9/08/2021
Consejo Comunitario Renacer Negro	Cauca	Timbiquí	2194	5964	1/07/2015
Consejo Comunitario Pílamon El Palenque	Cauca	Guachené	53	277	30/03/2022
Consejo Comunitario Organización Popular Campesina del Alto	Chocó	Lloró	3200	0	27/07/2021

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Atrato COCOMOPOCA					
Consejo Comunitario De Comunidades Negras De La Cuenca Del Río Yurumanguí	Valle Del Cauca	Buenaventura	1301	3583	18/12/2017
Consejo Comunitario Por la Identidad Cultural	Antioquia	Urrao	254	1043	19/12/2023

Fuente: Modelo Analítico Restitución de Tierras – PGN, con base en datos suministrados por URT. Marzo 2024.

Asimismo, en la vigencia analizada solo se profirió una sentencia y fue en favor del Consejo Comunitario por la Identidad Cultural, en el departamento de Antioquia, situación que demuestra entre otros aspectos, que los despachos judiciales están altamente congestionados y la producción de sentencias étnicas es reducida; comparado con los casos de restitución vía Ley 1448 de 2011, además, que los expedientes de reclamaciones de restitución de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras están rezagados frente a los de comunidades indígenas.

Ante la alta congestión de la especialidad de restitución de tierras<sup>162</sup>, el CSJ mediante Acuerdo PCSJA23-12124 del 19 de diciembre de 2023 creó cinco juzgados civiles especializados en restitución de tierras con enfoque étnico, a saber: uno en Apartadó, uno en Mocoa, dos en Popayán y uno en Quibdó; además, un Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras en Neiva. Esta gestión se dio en acatamiento a las recomendaciones presentadas por el Ministerio Público, en el marco del informe presentado al CSJ, en cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-341 de 2022.

A continuación, la Comisión dará cuenta de los casos de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras priorizados en el Acuerdo Final de Paz, control territorial por parte del Estado y sus Instituciones, en las zonas de ubicación de los territorios étnicos, c) La práctica de pruebas, por la complejidad

<sup>162</sup> Corte Constitucional sentencia T-120 de 2024 Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

para el acceso a los territorios donde están asentadas las comunidades étnicas, d) La estructuración de la sentencia étnica, por las múltiples temáticas que se deben abordar, que requieren especiales conocimientos de orden legal y de carácter técnico, e) La falta de respuesta oportuna de las entidades concernidas en el cumplimiento de las órdenes impartidas por los jueces, f) Las vinculaciones a terceros y, e) La complejidad de los asuntos étnicos.

Se reitera que persiste la ausencia de colaboración o coordinación de las entidades que deben concurrir al cumplimiento de órdenes judiciales situación que repercute en la escasa materialización del derecho fundamental sumado a, la situación de seguridad en los territorios restituidos debido a la persistencia de la violencia.

Reubicación con enfoque étnico, sin embargo, este protocolo no fue elevado a la consulta previa de ley con los pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros.

Por lo anterior, la entidad señala que, dentro de las estrategias, en atención al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la Unidad acordó el ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa, por lo que reglamentará los Decretos Ley para que los planes de implementación se desarrollen de manera participativa, por lo que, por primera vez, en el marco de las consultas previas, contratará a las organizaciones de los pueblos y comunidades étnicas.

Adicionalmente, se precisa que, la consulta previa para la reglamentación del Decreto Ley 4635 de 2011 cuenta con una metodología articulada con la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros y la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, concertada desde 2023. Actualmente se cuenta con el siguiente cronograma para la concertación del decreto Ley 4635 de 2011.

Es de destacar que la UARIV no cuenta con un cronograma para la concertación respectiva del protocolo de retornos y reubicación, sin embargo, la entidad sigue trabajando con la vigente Resolución 027 de 2022.

### ***Ningún plan de retorno y reubicación implementado con enfoque étnico:***

Pese a que la CSMDL, ha recomendado la implementación de los planes de retorno y reubicación, a la fecha no se presenta ni el primer plan implementado con enfoque étnico, no obstante, de acuerdo con la Unidad para las Víctimas, se han ampliado los equipos de profesionales y técnicos de la Dirección de Asuntos Étnicos para una mayor cobertura en el acompañamiento a las víctimas en todo el territorio nacional, con el fin de cumplir con sus obligaciones misionales y prestar la atención. De esta manera, la Entidad ha avanzado en términos de gestión contractual sin impacto a las víctimas étnicas que esperan la implementación de los planes.

De acuerdo con la Unidad para las Víctimas, para los pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros existen cuarenta y siete (47) planes aprobados, cinco (5) planes en formulación, y nueve (9) en actualización. En lo que corresponde a planes de reubicación, existe uno (1) aprobado, uno (1) en actualización y ninguno en formulación. Como se evidencia, ninguno implementado.

Con relación a los planes de retorno por fase respecto al departamento en el que se está llevando a cabo dicha solicitud, se tiene que el departamento del Chocó cuenta con 31 (65 por ciento) planes aprobados, de los 47 planes aprobados en el entorno nacional:

**TABLA 49 PUEBLOS Y COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS.  
RETORNO**

RETORNO			
DEPARTAMENTO	EN FORMULACIÓN	EN ACTUALIZACIÓN	APROBADOS
Bolívar	3		
Cauca		3	4
Chocó		1	31
La Guajira		2	
Nariño		2	12
Valle del Cauca	2	1	

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

TOTAL	5	9	47
-------	---	---	----

Fuente: elaboración propia con base en la respuesta de la UARIV 2024.

Concordantemente, esta situación que refleja especial atención en esta región del país, ya que, de acuerdo con el CODHES, del 1 de enero al 15 de mayo de 2024, el Sistema de Información (SISDHES) registró 6 eventos de desplazamiento masivo y múltiple que dejaron 4.773 víctimas en los municipios de Alto Baudó (3157), Tadó (709), Sipí (430), Nóvita (380) e Itsmina (97), siendo la población más afectada la del pueblo y comunidades étnicas con 3157 víctimas indígenas y 907 afrodescendientes. (CODHES, 2024).

Respecto los planes de reubicación la cifra es consistente con los retornos, de manera que de nuevo el departamento del Chocó figura con la cifra más alta de planes aprobados, esta situación es consecuente a la escalada de violencia que vive el departamento:

**TABLA 50 PUEBLOS Y COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS.  
REUBICACIÓN**

DEPARTAMENTO	EN FORMULACIÓN	EN ACTUALIZACIÓN	APROBADOS
Bolívar		1	
Chocó			1
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fuente: elaboración propia con base en la respuesta de la UARIV 2024.

Por lo tanto, se observa que se tienen planes de retorno y reubicación, otros se encuentran en formulación y actualización, situación que requiere ser optimizada, pues no se han logrado implementar ni un plan conforme con la Resolución 027 de 2022. Además, resulta pertinente que se mejoren las actividades de seguimiento a dichos planes y se tomen medidas administrativas para su materialización.

### ***Retrasos en la implementación del Acuerdo Final de Paz***

Dar cumplimiento efectivo al indicador de porcentaje de planes de

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

retorno o reubicación concertados e implementados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, de acuerdo con el Plan Marco de Implementación, priorizar la formulación, concertación e implementación rápida de los planes de retorno de los pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros Consejo Comunitario Jiguamiandó, Alto Mira y Frontera y Curvaradó, actualizar la base de datos, incorporando una desagregación precisa de los grupos étnicos con relación a los planes de retorno y reubicación y asignar, gestionar y marcar recursos específicos destinados a cumplir sus responsabilidades en relación con los planes de retorno y reubicación para pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros priorizados.

La Unidad acoge la recomendación dada por la CSMDL, acerca de tener una base de datos que contenga consolidada y actualizada los datos de registro étnicos de manera sistematizada en lo individual y colectivo para que se logre una interconexión entre los registros. Señala que la falta de declaración que rinden los sujetos colectivos ante el Ministerio Público no se solicita auto censos ni datos individuales, lo que limita la integración y validación del registro individual. Por lo tanto, han definido una estrategia con ese propósito, en donde se realice valoración de sujetos colectivos étnicos, fortalecimiento del modelo integrado de sus datos.

La Unidad manifiesta que se debe establecer constante comunicación con los municipios para brindar la asistencia técnica y garantizar los planes de retorno y reubicación en las entidades territoriales. Igualmente, señalan que existe debilidades, técnicas, financieras y administrativas, para desarrollar dichos planes, pues gran parte de los municipios corresponden a sexta categoría. Indican que los desafíos para implementar los planes de retorno y reubicación involucra el acompañamiento a los pueblos étnicos priorizados en el acuerdo de paz (UARIV, 2024, pp. 88-89), con quienes se han realizado lo siguiente:

- Con el Consejo Comunitario Jiguamiandó, se cuenta con un plan aprobado el 2 de diciembre de 2022, por lo que se deberá iniciar, de acuerdo con la ruta de acompañamiento en el marco del protocolo de retornos y reubicaciones, con la implementación del mencionado plan.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

- Con el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, está en plan de formulación. Además, expresan que, debido a la falta de concepto de seguridad para la zona rural de Tumaco, se coordinó y desarrollo de jornadas de trabajo para dicha formulación y contará con la participación de distintas entidades, entre ellas, las territoriales.
- Con el Consejo Comunitario de Curvaradó, afirman que se cuentan con dos planes de retornos aprobados el 2 de diciembre de 2022.

Se recomienda a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

- La CSMDL recomienda, adelantar un cronograma para la adecuada concertación de protocolos con las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras en el marco de la consulta previa, con el fin de incluir el enfoque étnico establecer en los planes de retorno o reubicación.
- La CSMDL alienta a promover acciones que busquen optimizar la debida formulación, concertación e implementación de los planes de retornos o reubicación, incluyendo la actualización de la información brindada sobre el acompañamiento en los procesos de retorno y reubicación de los pueblos priorizados en el acuerdo de paz Consejo Comunitario Jiguamiandó, Alto Mira y Frontera y Curvaradó.
- La CSMDL anima a avanzar en actividades encaminadas a lograr la concertación y protocolización de la reglamentación del Decreto Ley 4635 de 2011, para lo que resulta necesario adelantar acciones respecto de la consulta previa que se requiere para dicha regulación.
- La CSMDL recomienda coordinar con las distintas entidades, incluyendo las territoriales, para implementar los planes de retorno y reubicación, y en caso de retornos voluntarios que exista coordinación institucional para la atención oportuna.

# XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

## Índice de tablas

Tabla 1 Costos proyectados por derecho y medida para comunidades étnicas, en billones de pesos 2025.....	16
Tabla 2 Costos Proyectados por Medida Víctimas étnicas 2025-2031, en billones de pesos 2025.....	18
Tabla 3 Recursos comprometidos 2016-2025* por entidad, orientadas a población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, en millones de pesos constantes de 2024 .....	23
Tabla 4 Recursos apropiados 2016-2025* por componente, orientadas a población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, en millones de pesos constantes de 2024 .....	25
Tabla 5 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por entidad, orientadas a población Negra, Afrocolombiana, en millones de pesos .....	27
Tabla 6 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por entidad y medida, orientadas a población Negra, afrocolombiana, en millones de pesos .....	28
Tabla 7 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por proyectos UARIV, orientadas a población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera,, en millones de pesos.....	32
Tabla 8 Ejecución presupuestal vigencia 2024 por proyectos entidades SNARIV, orientadas a población Negra afrocolombiana en millones de pesos .....	35
Tabla 9 capacitaciones permanentes a servidores, funcionarios y contratistas del nivel profesional, técnico y operativo .....	47
Tabla 10 Resultado indicador de subsidiariedad 2021- 2023. ....	57
Tabla 11 Municipios con mayores aportes en contrapartida para proyectos de concurrencia (2021-2023) .....	59
Tabla 12 Municipios Concernidos, fórmula individualizadora 2023 .....	63
Tabla 13 Indicadores sistemas educativos propios grupos étnicos .....	91
Tabla 14 Resumen matrícula EPBM por grupos étnicos 2024 preliminar .....	92
Tabla 15 Distribución de niños y niñas que recibieron educación inicial integral por etnias durante la vigencia 2024 .....	94
Tabla 16 Recursos asignados durante la vigencia 2025 para la política transversal de “Grupos Étnicos” .....	99
Tabla 17 Vivienda entregada por sentencia judicial – beneficiario y presupuesto asignado .	117
Tabla 18 Relación de viviendas entregadas a población negra, Afrocolombiana, palenquera y raizal – Vigencia 2024.....	118
Tabla 19 Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras apoyadas por línea productiva 2024.....	137
Tabla 20 Resultados Derecho a la Generación de Ingresos de la población víctima de Desplazamiento Forzado con pertenencia Étnica - Medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad .....	141
Tabla 21 Cifras Programa IRACA A 2024.....	143
Tabla 22 Reporte indicador CONPES 4981 de 2021 - PIRCs .....	159
Tabla 23 Colectivos étnicos priorizados por PAPSIVI en zonas rurales (Resolución 1540 de 2024) - Cifras en millones.....	161

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Tabla 24 Afiliaciones régimen contributivo y subsidiado en salud víctima Negras, Afro, Raizales y Palenqueras – 2023 y 2024.....	165
Tabla 25 Proceso RUV para comunidades Negras y afro .....	198
Tabla 26 Reporte trazador presupuestal, pueblos comunidades étnicas (2024 vs 2025) Cifras en pesos.....	203
Tabla 27 Proyecto recursos por grupo Étnico 2025 .....	203
Tabla 28 Giros a población afrocolombiana Asistencia Humanitaria - Hogares .....	219
Tabla 29 NUMERO DE GIROS, KITS Y SU VALOR PARA EL 2024.....	220
Tabla 30 Sujetos de reparación colectiva afrocolombianos en el pacífico .....	227
Tabla 31 Número de Personas Afrocolombianas indemnizadas entre el 2023 y 2024.....	229
Tabla 32 Montos de las indemnizaciones giradas a personas afrocolombianas víctimas. ...	230
Tabla 33 Numero comunidades del pueblos étnicos en la ruta de Retornos y Reubicaciones .....	240
Tabla 34 Estado de Implementación de planes de Retorno en Buenaventura con población afrocolombiana .....	241
Tabla 35 Estado de implementación de los planes de retorno en Nariño con población afrocolombiana .....	241
Tabla 36 Numero de talleres de evaluación de riesgo colectivo en el Pacífico .....	247
Tabla 37 Casos individuales presentados al CERREM y su nivel de riesgo. ....	249
Tabla 38 NUMERO DE TRAMITES DE EMERGENCIA .....	252
Tabla 39 Solicitudes en etapa administrativa por etapa y estado vigencia 2024. ....	262
Tabla 40 Estado solicitudes en Dirección Territorial Chocó y Oficina Tumaco. ....	264
Tabla 41 Número de hectáreas restituidas mediante sentencia judicial por Consejo Comunitario –2024 .....	270
Tabla 42 Estado del trámite de solicitudes de restitución de derechos territoriales del	Cons
ejo Comunitario Curvaradó y Jiguamiandó priorizado en el Acuerdo de Paz.	273
Tabla 43 Estado del trámite de solicitudes de restitución de derechos territoriales del	Cons
ejo Comunitario Alto Mira y Frontera priorizado en el Acuerdo de Paz.	274
Tabla 44 fechas de inscripción en el RTDAF, radicación demanda y sentencia de comunidades negras .....	275
Tabla 45 Matriz De Seguimiento Por Tipo De Derecho.....	278
Tabla 46 Demandas radicadas ante la especialidad de restitución .....	288
Tabla 47 Avances cuantitativos en la etapa judicial de restitución. ....	290
Tabla 48 Total sentencias de restitución de derechos territoriales a favor de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras por anualidad .....	291
Tabla 49 Pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Retorno .....	294
Tabla 50 Pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Reubicación .....	295

## Índice de Graficas.

Gráfica 1 Recursos comprometidos 2016-2025* orientados a la población Negra, Afrocolombiana, Raizales y Palenquera, en millones de pesos constantes de 2024.....	22
Gráfica 2 Recursos comprometidos 2016-2025* por componente, orientadas a población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, en millones de pesos constantes de 2024.....	26
Gráfica 3 Viviendas entregadas por sentencias a víctimas étnicas del conflicto armado .....	117
Gráfica 4 Resultados acumulados vigencia 2021-2024 de subsidios y mejoramientos urbanos .....	119
Gráfica 5 Cifras de empleabilidad de Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros 2023-2024 .....	133
Gráfica 6 Sectores en los que se colocaron personas víctimas.....	134
Gráfica 7 Beneficiarios oferta SENA 2023-2024.....	138
Gráfica 8 Comparativo afiliaciones régimen de salud víctima NARP - Bogotá, Chocó, Nariño y Valle del Cauca .....	167
Gráfica 9 Atenciones según ciclo de vida población víctima NARP vigencias 2023 - 2024 .....	168
Gráfica 10 Comparativo víctimas Vs. víctimas étnicas 2025 .....	198
Gráfica 11 Registros Totales del RUV. Vigencias 2023-2024 y 1 Trimestre 2025.....	199
Gráfica 12 Emergencias Humanitarias 2024.....	218
Gráfica 13 Solicitudes de protección de líderes étnicos .....	248
Gráfica 14 Solicitudes de inclusión en el RTDAF de comunidades Negras, Afrodescendientes, Palenqueras y Raizales según ubicación departamental .....	261
Gráfica 15 Porcentaje de demandas de Comunidades Negras, Afrodescendientes, Palenqueras y Raizales por mes de radicación ante los jueces. ....	263
Gráfica 16 Consejos Comunitarios por número de familias – 2024.....	266
Gráfica 17 Porcentaje de las Demandas radicadas en favor de Consejos Comunitarios por Departamento –2024 .....	267
Gráfica 18 Total de Hectáreas en el Registro RTDAF por Departamento de los Consejos Comunitarios - 2024. ....	268
Gráfica 19 Acumulado de medidas cautelares de oficio a favor de comunidades Consejos Comunitarios. ....	269
Gráfica 20 Estado de cumplimiento de las órdenes de sentencias de restitución a favor de comunidades negras.....	276
Gráfica 21 Gráfico radial de cumplimiento por tipo de derecho o medida reconocida en sentencia .....	279
Gráfica 22 Estado de órdenes contenidas en autos que decretan medidas cautelares a favor de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.....	290

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). De <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=142257>
- Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES). (2024). *Alto Riesgo de desplazamiento forzado en 3 municipios de Chocó*. <https://codhes.org/2024/05/20/alto-riesgo-de-desplazamiento-forzado-en-3-municipios-de-choco/>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes (CSMDL) (2013). *Informe al Congreso sobre los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635*. Bogotá
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes (CSMDL) (2014). *Informe al Congreso sobre los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635*. Bogotá
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes (CSMDL) (2015). *Informe al Congreso sobre los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635*. Bogotá
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes (CSMDL) (2021). *Informe al Congreso sobre los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635*. Bogotá
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los decretos ley étnicos. (2022). *Décimo Informe presentado al Congreso de la República por parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011*.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes (CSMDL) (2024). *Informe al Congreso sobre los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635*. Bogotá
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-002 de 2017 (Alberto Rojas Ríos M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-002-17.htm>
- Defensoría del Pueblo. (2024). *Informe defensorial sobre reclutamiento forzado de menores en Colombia*. <https://www.defensoria.gov.co>
- Defensoría del Pueblo. (2024). *Dinámicas sobre movilidad humana forzada en Colombia*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). *Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera: Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018* (Boletín estadístico). <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-NARP-2019.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Informe técnico sobre el ICT*. Capítulo Coordinación Nación-Territorio Étnico.
- Función Pública. (Diciembre 29 de 2023). *Ley 2343 de 2023*: por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, y se amplían los términos para declarar

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

ante el ministerio Público.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=227890>

Gobernación del Cauca. (2024). *Informe de gestión 2024*. Secretaría de Salud del Departamento del Cauca.

Gobernación del Valle del Cauca. (2024). *Informe de rendición pública de cuentas 2024*. Departamento Administrativo de Planeación. <https://www.valledelcauca.gov.co>

Gobernación de Nariño. (2024). *Informe de gestión 2024*. <https://www.narino.gov.co>

Gobernación de Nariño. (2025). *Respuesta a la solicitud de información enviada a la Gobernación de Nariño*.

Grupo de Trabajo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Afrodescendientes. (2024). *Declaración de fin de misión del Grupo de Trabajo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Afrodescendientes tras su visita a Colombia (15-24 de mayo de 2024), con sus conclusiones y recomendaciones preliminares*.

ICETEX. (s.f.). *Fondo especial de créditos 100% condonables para comunidades negras*. Ministerio del Interior. Recuperado el 15 de agosto de 2025, de <https://web.icetex.gov.co/prensa/especiales/fondo-especial-de-creditos-100-condonables-para-las-comunidades-negras/fcn-informacion>

Leyes, C. d. (2013). *Primer informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Leyes*. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional. (2024). *Boletín estadístico de matrícula 2015–2023*. [https://portalsineb.mineducacion.gov.co/1782/articulos412174\\_Boletin\\_matricula\\_2015\\_2023](https://portalsineb.mineducacion.gov.co/1782/articulos412174_Boletin_matricula_2015_2023)

Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). Título del artículo o contenido de <https://www.mineducacion.gov.co/1780/w3-article-419825.html>

Ministerio del Interior. (2025). *Respuesta al radicado 2025-2-001001-024670*.

Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS. (2020). *Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria para la Convivencia y la No Repetición*.

Oficio Referencia: Archidhu n°. 2024-0340606-2, respuesta al Radicado n°. 202404012503552451.

Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de Colombia (ONIC). (2023). *Conflicto y violencias armados contra los pueblos indígenas de Colombia*. Consejería de derechos de los pueblos indígenas, Derechos Humanos y Paz.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2025). *Geohelmintiasis*. <https://www.paho.org/es/temas/geohelmintiasis>

Plan de Acción Anual del Subcomité de Reparación Colectiva (2023). *Acta de reunión 15 de diciembre de 2023*.

## XIII Informe de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos

Rama Judicial República de Colombia (s. f.) *Oficio Referencia: Archidhu 2024-0340606-2, respuesta al Radicado 202404012503552451.* Consulta de procesos nacional unificada

Unidad Nacional de Protección - UNP. (2025). *Respuesta radicado Defensoría del Pueblo No. 202504012502381261 solicitud de insumos para la elaboración del décimo tercer informe sobre la implementación de los decretos leyes étnicos 4633, 4634, 4636 del 2011, los cuales serán presentado ante el H. Cong.*

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2014). *Guía para la orientación adecuada a víctimas pertenecientes a grupos étnicos.* [https://www.unidadvictimas.gov.co/es/documentos\\_bibliotec/guia-para-la-orientacion-adecuada-a-victimas-pertenecientes-a-grupos-etnicos-decretos-ley-4633-4634-y-4635-de-2011/](https://www.unidadvictimas.gov.co/es/documentos_bibliotec/guia-para-la-orientacion-adecuada-a-victimas-pertenecientes-a-grupos-etnicos-decretos-ley-4633-4634-y-4635-de-2011/)

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2018). *Resolución 03143 de julio de 2018*, por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2022). *Plan para la implementación acelerada del Decreto 4633 de 2011.*

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2024). *Registro étnico.* Dirección de registro y gestión de la información. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2024). *Respuesta Radicado No. 202404012503552451.* Bogotá D. C

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2024). *Informe sobre desplazamiento forzado primer semestre del 2024.*

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2024). *Informe de gestión.* Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2025). *Respuesta sobre Estrategia de Corresponsabilidad.*

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2025). *Informe de Gestión 2024.*

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2025). *SOLICITUD DE INSUMOS PARA LA ELABORACIÓN DEL DÉCIMO TERCERO INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACION DE LOS DECRETOS LEYES ÉTNICOS 4633, 4634 Y 4635 DEL 2011, LOS CUALES SERÁN PRESENTADOS ANTE EL HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA.* Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2025). *INFORME DE GESTIÓN. AGOSTO 2022 – MARZO 2025.* Bogotá.