

XIV Informe de seguimiento al Decreto Ley Étnico 4635 de 2011

Comisión de Seguimiento y Monitoreo
de los Decretos Ley (CSMDL) 2026

“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 2026



#BuenFuturoHoy



Gregorio Eljach Pacheco
Procurador General de la Nación



Iris Marín Ortiz
Defensora del Pueblo



Carlos Hernán Rodríguez.
Contralor General de la Republica

Judith Rosina Salazar Andrade
Procuradora delegada
procuraduría delegada preventiva y
de control de gestión 4: para
asuntos étnicos

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

Milena Margoth Mazabel Cuasquer
Defensora delegada para los Pueblos
étnicos

Fabio Alberto Álzate Carreño
Contralor delegado para el
posconflicto

Delegados del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero

Arnulfo Cardosi Julio
Luz Aida Ibarra

Profesionales de Procuraduría de la Nación

Lilia Fernanda Benavides Burbano
Saul Aníbal Rodríguez Hinojosa
Harol Tapia Mena
Claudia Liliana Hurtado Delgado
Henry Oswaldo López Suarez
Madeleine Ahumada Casas
Carlos Alexander Mosquera Mosquera
Martha Cecilia Polo Orozco
Adriana Fernanda Tarazona Bermúdez
Erick Andrés Pérez Álvarez
Paola Andrea Perdomo Martínez
Ángela Ginneth Rodríguez Suárez

Profesionales de Defensoría del Pueblo

Juan Alberto Carabali Ospina
Carmen Emith Ulcue Pichicue
Aura Neila Cuaspué Tarapues
Alec Yamir Sierra Montañez
Derly Aldana Quiceno

Profesionales de Contraloría general de la República

Eliana Jahinver Díaz Lemus
Diana Yised Quesada Alvis
Dora Yadira Palacios Murillo
Elkin Yesid Cabrejo Sánchez
Carlos Eduardo Martínez Martínez
José Fernando Zúñiga Burbano
Claudia Andrea Sánchez Krieger
Wendy Jholany Quevedo Rodríguez
María Isabel Galvis Suarez
Hasley Naidú Bello Marín

COMITÉ EDITORIAL

Lilia Fernanda Benavides Burbano
Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos

Eva María Sáenz Pulido
Delegada de Pueblos Étnicos
Defensoría del Pueblo

José Fernando Zúñiga Burbano
Elkin Yesid Cabrejo Sánchez
Contraloría General de República

Siglas y abreviaciones

AAHI	Ayuda Humanitaria Inmediata
ANT	Agencia Nacional de Tierras
BPIN	Banco de Proyectos de Inversión Nacional
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas
CGR	Contraloría General de la República
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CERREM	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas
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
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONTCEPI	Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CTJT	Comité Territorial de Justicia Transicional
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
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
ETC	Entidades Territoriales Certificadas
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
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
MPC	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
OCDPVR	Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación
OCPDVR	Oficina Consejería Distrital de Paz, Víctimas y Reconciliación
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
PAD	Plan de Acción Distrital
PAE	Programa de Acompañamiento a la Inversión de los Recursos de Indemnización
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
PMU	Puesto de Mando Unificado

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
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
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
SISPI	Sistema de Indígena de Salud Propia e Intercultural
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

Contenido

Preámbulo

Introducción

1. Situación humanitaria de los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros

2. Presupuesto: Seguimiento Financiero

2.1. Aspectos sobre la financiación de los Decretos Leyes

2.1.1. Recorte presupuestal 2025

2.1.2. Soluciones Duraderas con enfoque para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

2.2. Estado de las fuentes de información presupuestal para el seguimiento de los recursos orientados los Decretos Leyes

2.2.1. Presupuesto General de la Nación para la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011

2.2.2. Evolución histórica de la inversión para víctimas Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

2.2.3. Ejecución de recursos vigencia 2025 para víctimas de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

2.3. Riesgos

2.4. Recomendaciones

3. Derecho a la educación comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctima del conflicto armado

3.1. Resultados Nacionales identificados en matrícula e inversión

3.2. Análisis territorial y regional: Departamento de Bolívar

3.3. Contexto DDHH, crisis humanitaria, respuesta institucional y caracterización poblacional

3.4. Balance Indicadores

3.5. Recomendaciones

4. Derecho a la Salud para Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado

4.1. Resultados Obtenidos en 2025 a Nivel Nacional, según el Ministerio de Salud y Protección Social

- 4.1.1. Sistema de Salud Propio
- 4.1.2. Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado -PAPSIVI
- 4.1.3. Medidas de reparación con enfoque étnico
- 4.1.4. Ejecución y Cumplimiento de Metas
- 4.1.5. Perfil Sociodemográfico de las Víctimas con Pertenencia Étnica en Colombia
- 4.1.6. Fortalecimiento de la infraestructura y dotación en salud para pueblos Afrocolombianos - Vigencia 2025
- 4.1.7. Análisis territorial y regional: Departamento de Bolívar
- 4.2. Recomendaciones

5. Derecho a la vivienda población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera víctima del conflicto armado

- 5.1. Principales acciones adelantadas por las entidades de orden nacional y territorial en cumplimiento del Decreto Ley
 - 5.1.1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
 - 5.1.2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
 - 5.1.3. Departamento para la Prosperidad Social
 - 5.1.4. Gobernación de Bolívar
 - 5.1.5. Retos de política pública
- 5.2. Recomendaciones

6. Adecuación y articulación institucional

- 6.1. De la adecuación institucional formal a la garantía real de los derechos de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero
- 6.2. Fortalecimiento de las capacidades institucionales
- 6.3. Recomendaciones

7. Participación

7.1. Reglamentación y efectividad del Protocolo de Participación para el Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero (Resolución 03216 de 2024)

7.2. Recomendaciones

8. Derechos territoriales y Restitución

8.1. Recomendaciones

9. Atención, asistencia, ayuda humanitaria y reparación integral

9.1. Atención Humanitaria

Contexto nacional del desplazamiento, el confinamiento y las necesidades humanitarias

9.2. Atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición

Principales resultados de la visita territorial a María la Baja

9.3. Recomendaciones

9.4. Asistencia y restablecimiento de derechos

9.4.1. Educación

9.4.2. Vivienda

9.4.3. Generación de Ingresos

9.4.5. Salud

9.5. Recomendaciones

10. Reparación Integral

10.1. Reparación Colectiva

10.1.1 Retorno y Reubicación

10.2. Recomendaciones

11. PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN

11.1. Protección

El problema: una violencia persistente sobre liderazgos étnicamente diferenciados

11.1.1. La respuesta institucional: alcances y limitaciones de los mecanismos de protección

11.1.2. Los retos estructurales: articulación, gobierno propio y pertinencia cultural

11.1.3. Las voces del territorio: la dimensión vivida del riesgo

11.1.4. Conclusión: la urgencia de una protección integral, articulada y culturalmente pertinente para los pueblos negros

11.2. Prevención

11.2.1. Cumplimiento de las órdenes del Auto 894 de 2022

11.3. Recomendaciones

12. Voces, pensamientos y sentimientos del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero: María la Baja - Bolívar

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Recursos comprometidos 2016-2026 orientados a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en millones de pesos constantes de 2025

Ilustración 2. Cobertura SIMAT 2025, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales

Ilustración 3. Infraestructura Educativa para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

Ilustración 4. Dotación escolar para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (2022-2025)

Ilustración 5. Condonaciones Saber Pro Impacto y Resultados en la Población Afrodescendiente

Ilustración 6. Impactos sobre el derecho a la educación

Ilustración 7. Radiografía de la Población Étnica Víctima: Acceso a Salud y Perfil de Vida

Ilustración 8. Focalización departamental de entrega de Viviendas Nuevas 2022-2025

Ilustración 9. Distribución territorial de solicitudes de restitución de derechos territoriales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

Ilustración 10. Sentencias proferidas por anualidad

Ilustración 11. Porcentaje de Cumplimiento Sentencias de Restitución

Ilustración 12. Desplazamiento Forzado en pueblos étnicos 2016-2026

Índice de tablas

Tabla 1. Incremento del Registro de Víctimas

Tabla 2. Emergencias humanitarias de desplazamiento y confinamiento con afectación étnica (2023-2025)

Tabla 3. Reporte del nuevo trazador DNP - Cruce de Políticas Transversales Víctimas - Grupos Étnicos (Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras), vigencias 2025 y 2026 (pesos corrientes)

Tabla 4. Recursos comprometidos 2016-2026 por entidad, orientados a víctimas de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en millones de pesos constantes de 2025

Tabla 5. Recursos apropiados a víctimas de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras por componente, 2016-2026, en millones de pesos constantes de 2025

Tabla 6. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por entidad, orientadas a población Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras por entidad, en millones de pesos constantes de 2025

Tabla 7. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por entidad y medida, orientadas a población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, en millones de pesos constantes de 2025

Tabla 8. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por proyectos UARIV, orientadas a población Negra, Afro, Raizal y Palenquera, en millones de pesos constantes de 2025

Tabla 9. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por proyectos entidades SNARIV, orientadas a población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, en millones de pesos

Tabla 10. Cobertura de educación inicial para población víctima perteneciente a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (corte 2025)

- Tabla 11.** Cobertura Educación Superior Población Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros
- Tabla 12.** Avance de indicadores relacionados con el derecho a la educación de la comunidad de Negra, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros
- Tabla 13.** Recursos asignados para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras - Ministerio de Salud y Protección Social
- Tabla 14.** Cumplimiento de Indicadores de salud población afrocolombiana 2025
- Tabla 15.** Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población víctima étnica registrada (2026)
- Tabla 16.** Atenciones en salud de la población víctima étnica registradas en los RIPS según tipo de procedimiento (2026)
- Tabla 17.** Proyectos de Infraestructura y dotación dirigidos a la población afrocolombiana
- Tabla 18.** Relación de Gestión de la Unidad de Restitución de Tierras, de los Decretos Leyes 4633 Y 4635 De 2011 por Grupo Étnico
- Tabla 19.** Número de Matrículas de NNA
- Tabla 20.** Avance de PIRC Protocolizados indicador ID 504
- Tabla 21.** PIRC afrocolombianos Indemnizados ID 505
- Tabla 22.** Indemnizaciones Individuales afrocolombianas ID 503
- Tabla 23.** Casos Afrocolombianos a CERREM Con riesgo extraordinario
- Tabla 24.** Casos individuales Afro con Nivel de Riesgo
- Tabla 25.** Casos de Pueblos Negros a CERREM Colectivo
- Tabla 26.** Matriz de principales rezagos y tipos de medidas identificadas

Preámbulo¹

Este informe pasa por 14 años de nacimiento del Decreto Ley 4635 de 2011, que fue promulgado 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.

¹Elaborado por los delegados étnicos de la CDMDL.

Fue una respuesta jurídica al clamor de décadas por justicia, reparación y garantía de derechos, el Decreto reconoce una deuda histórica con estos pueblos: el abandono estatal, el racismo estructural, el despojo territorial y la victimización sistemática. Por ello en su momento fue recibido con esperanza, como una gran oportunidad para reparar siglos de exclusión. Sin embargo, catorce años después, esa esperanza ha dado paso a la frustración, por ello este informe tiene un sabor agri dulce si pudiéramos decirlo de alguna manera.

La CSMDL ha hecho su trabajo y queremos por ello agradecer a las instituciones, Procuraduría General de la Nación con su Delegada para Asuntos Étnicos, al igual que la Delegada para los Pueblos Étnicos de la Defensoría del Pueblo como Secretaría Técnica y a la Contraloría Delegada para el Postconflicto de la Contraloría General de la República. Así como a cada uno de mis compañeros, los delegados de los Pueblos Étnicos de esta Comisión, y nosotros como delegados del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero: Arnulfo Cardossi Julio y Luz Aida Ibarra.

Hacia afuera, no tengo las mismas palabras ya que el Decreto Ley 4635 de 2011 no suena con el mismo eco de cumplimiento de una política pública de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, por eso hacemos un llamado a las instituciones que conforman el SNARIV, para que revisen sus acciones misionales y cumplan con los deberes constitucionales sobre la puesta en marcha de una política pública para las víctimas de nuestros pueblos.

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.

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. 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 y 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 el 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.

2022-2026: Avances frente al ejercicio del derecho a la participación efectiva

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 del Gobierno del Cambio, se han impulsado importantes transformaciones orientadas al fortalecimiento de los derechos de las víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Uno de los principales avances fue la expedición de la Resolución No. 03216 del 20 de agosto de 2024, mediante la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas pertenecientes a estas comunidades en el marco del conflicto armado y se modifica la Resolución 01668 de 2020.

La implementación de esta resolución representa un cambio estructural en la forma como el Estado garantiza la participación de las víctimas del pueblo negro. Este nuevo protocolo fortalece los escenarios de representación, reconoce las particularidades étnicas, culturales y territoriales de las comunidades y promueve una participación efectiva, amplia, diferencial e intercultural en los espacios de decisión de la política pública de víctimas.

De manera complementaria, el inicio del proceso de consulta previa para la actualización del Decreto Ley 4635 de 2011 constituye un hito histórico para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Aunque este ha sido un camino complejo, construido a través de amplios procesos de diálogo, concertación y búsqueda de consensos, existe el firme propósito de fortalecer el marco normativo para responder de manera más efectiva a las realidades y necesidades de las víctimas del pueblo negro, garantizando plenamente sus derechos individuales y colectivos.

Este proceso ha sido posible gracias al compromiso del Gobierno Nacional, de las autoridades étnicas, de las organizaciones de víctimas y de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Después de numerosos encuentros, mesas técnicas, jornadas de concertación y diálogos interculturales, se han logrado acuerdos orientados a consolidar una política pública más incluyente, participativa y respetuosa de los derechos étnico-territoriales.

Los avances alcanzados no solo fortalecen los mecanismos de participación, sino que también sientan las bases para impulsar cambios estructurales que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La construcción de una reparación integral con enfoque étnico exige mantener el diálogo permanente, la corresponsabilidad institucional y el respeto por la

autonomía de los pueblos, como pilares fundamentales para consolidar la paz, la justicia social y la dignificación del pueblo negro en Colombia.

Introducción

El presente documento corresponde al XIV Informe de Seguimiento y Monitoreo elaborado por la CSMDL al Decreto Ley 4635 de 2011, “por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”, durante la vigencia 2026.

Su elaboración responde al mandato legal establecido en el artículo 143 del Decreto Ley 4635 de 2011, que establece como función primordial de la Comisión realizar seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contempladas en esta norma en materia de atención, asistencia y reparación integral a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado en Colombia.

El informe se desarrolla en un escenario de especial relevancia para la política pública de víctimas: el cambio de Gobierno nacional y el balance de mediano plazo del periodo de implementación comprendido entre 2023 y 2025, con horizonte de ejecución hasta el año 2031. Este contexto demanda, por una parte, valorar los avances y desafíos en el cumplimiento de los compromisos institucionales y, por otra, formular recomendaciones estratégicas orientadas a fortalecer la implementación territorial y efectiva del Decreto Ley 4635 de 2011.

La metodología adoptada integra los enfoques cualitativo y cuantitativo, así como una perspectiva de derechos humanos, garantía de los derechos de los Pueblos Étnicos, enfoque territorial y orientación hacia la incidencia en

política pública. El análisis se estructura a partir de tres ejes principales: la identificación de las condiciones sociales, humanitarias e institucionales que enfrentan las comunidades en los territorios; el análisis de los factores que han favorecido o limitado la implementación de las medidas previstas en la política pública; y la incorporación de las voces, percepciones y propuestas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a través de sus organizaciones representativas y consejos comunitarios.

En este marco, si bien el informe presenta un análisis nacional sobre el avance de la política pública de atención, asistencia, reparación integral y restitución de derechos territoriales para las víctimas pertenecientes a estos pueblos, el trabajo territorial constituyó un componente fundamental del ejercicio de seguimiento. La CSMDL priorizó la realización de una visita al municipio de María La Baja, Bolívar, como escenario de análisis de las condiciones y desafíos que enfrenta el Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal en la implementación de las medidas establecidas en el Decreto Ley 4635 de 2011.

Las visitas territoriales fueron concebidas como espacios cualitativos y participativos orientados a contrastar los avances normativos e institucionales con las realidades sociales, humanitarias y territoriales de las comunidades. Este ejercicio se desarrolló mediante dos escenarios de diálogo complementarios: uno institucional, dirigido a recopilar información sobre los avances programáticos, administrativos y presupuestales de las entidades responsables; y otro comunitario, con los consejos comunitarios y organizaciones representativas, encaminado a recoger las percepciones, afectaciones y demandas locales en condiciones culturalmente adecuadas.

Las visitas territoriales fueron concebidas como espacios cualitativos y participativos orientados a contrastar los avances normativos e institucionales con las realidades sociales, humanitarias y territoriales de las comunidades.

Este ejercicio se desarrolló mediante dos escenarios de diálogo complementarios: uno institucional, dirigido a recopilar información sobre los avances programáticos, administrativos y presupuestales de las entidades responsables; y otro comunitario, con los consejos comunitarios y organizaciones representativas, encaminado a recoger las percepciones, afectaciones y demandas locales en condiciones culturalmente adecuadas.

El análisis realizado permitió identificar avances, desafíos persistentes y brechas estructurales que continúan afectando la garantía efectiva de los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado. En este sentido, el informe incorpora el seguimiento a componentes fundamentales de la política pública, entre ellos: situación humanitaria y territorial, prevención y protección, asistencia y atención humanitaria, reparación integral, restitución de derechos territoriales, educación, salud, vivienda, participación, adecuación institucional y asignación presupuestal.

A partir del análisis de la información suministrada por las entidades competentes, los aportes de las organizaciones étnicas y los hallazgos derivados del ejercicio territorial, la CSMDL presenta un diagnóstico actualizado y formula recomendaciones dirigidas a las instituciones responsables de la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011. La adopción de estas recomendaciones resulta urgente para avanzar en la superación de las brechas históricas que afectan a las víctimas pertenecientes a los Pueblos Étnicos.

En consecuencia, la CSMDL insta a las entidades competentes a transformar las situaciones identificadas en este informe en acciones concretas, culturalmente pertinentes, con metas verificables, plazos razonables y mecanismos efectivos de seguimiento, orientadas a garantizar la atención, reparación integral y restitución de derechos de las comunidades negras,

afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado en Colombia.

1. Situación humanitaria de los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros

El presente apartado da cuenta de las dinámicas de la situación humanitaria en territorios del pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal durante el período comprendido entre 2023 y 2025. Para ello, se identifican las tendencias en el número de víctimas registradas, el desplazamiento forzado y el confinamiento, los hallazgos del Boletín sobre la Situación de los Derechos de los Pueblos Étnicos emitido por la Defensoría del Pueblo (2025), y los riesgos identificados por esta en el marco de las alertas tempranas emitidas.

Este análisis parte de la hipótesis de que, durante el período examinado, la situación humanitaria en los territorios de estos Pueblos Étnicos aún persiste y es creciente, lo que se demuestra en el aumento de eventos masivos como el desplazamiento forzado, el confinamiento y las afectaciones sobre el gobierno propio.

Las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo durante el período estudiado identificaron riesgos para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en diferentes territorios del país. En este sentido, se emitieron 86 alertas tempranas a nivel nacional, de las cuales 38 identificaron situaciones de riesgo inminente o estructural con afectación a estos pueblos: 18 en 2023, 11 en 2024 y 9 en 2025.

Las conductas vulneratorias más recurrentes fueron el reclutamiento, uso y utilización de NNA; el desplazamiento forzado; la contaminación por MAP, MUSE y AEI; el confinamiento; los homicidios selectivos; las amenazas a líderes y lideresas; y las restricciones a la movilidad.

Así mismo, con respecto a la visibilización de la magnitud de las afectaciones sobre el Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal, es importante destacar que existe una debilidad estructural en las fuentes de información disponibles. En este sentido, ya la CEV identificó en el 2022 este problema que aún persiste en el periodo de análisis, señalando que:

" (...) los problemas de algunos registros que aún no contemplan una variable étnica que permita discriminar la información por pueblo y territorio (territorios urbanos, consejos comunitarios de comunidades negras, resguardos indígenas y kumpañy), entre otros, conlleva la invisibilización de la realidad de las violencias contra los pueblos étnicos" (CEV, 2022b, pág. 134).

Sin embargo, las diferencias en los datos pueden ser originados por las diferentes metodologías de recolección de información de las afectaciones sobre los pueblos étnicos, lo que genera dificultades para precisar con exactitud situaciones como los eventos de desplazamiento forzado que afectan al pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal.

Pese a la dificultad estadística, el comportamiento en materia de victimización se ve reflejado en el comportamiento de los registros en el RUV. Para 2023,

de las 9.625.203 personas registradas, 1.246.931 se autorreconocían como negra, afrocolombianas, raizales y palenqueras (UARIV, 2024a).

Para el 1 de diciembre de 2024, el RUV reportaba 9.845.286 personas, con 1.315.962 autorreconocidas como negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (UARIV, 2024b), lo que representa un aumento de 69.031 víctimas respecto al año anterior.

Al 30 de noviembre de 2025, las víctimas del conflicto ascendían a 10.170.860, de las cuales 1.353.656 pertenecían a estos Pueblos Étnicos (UARIV, 2025c, pág. 5), con un incremento adicional de 37.694 personas respecto al 2024.

Tabla 1. Incremento del Registro de Víctimas

Año	Total de personas registradas en el RUV	Víctimas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	% sobre el total del RUV	Variación frente al año anterior
2023	9.625.203	1.246.931	12,95 %	—
2024	9.845.286	1.315.962	13,37 %	+69.031
2025	10.170.860	1.353.656	13,31 %	+37.694

Fuente: elaboración propia con base en UARIV (2024a, 2024b, 2025).

Estos números adquieren su verdadera dimensión al cruzarlos con los datos demográficos de estos Pueblos Étnicos. Según el DANE, alrededor de 3.737.000 personas se autorreconocen como negras, afrocolombianos, raizales o palenqueras, equivalente al 7,1% de la población nacional (DANE, 2025, pág. 3).

En este sentido, el 37% de estos Pueblos Étnicos se encuentra reconocido como víctima del conflicto armado, frente al 19% que registra la población colombiana víctima en general (UARIV, 2025c), esto constituye uno de los indicadores más elocuentes de la desproporcionalidad de los impactos colectivos sobre estos Pueblos.

Por otra parte, a partir de los datos de la UARIV, el desplazamiento forzado constituye el hecho victimizante de mayor magnitud sobre el pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal (UARIV, 2023). En este sentido, con respecto a los pueblos étnicos la UARIV en respuesta a las solicitudes de la CSMDL, señaló que en el periodo 2023 - 2025 “(...) se reportaron 643 eventos masivos [Confinamiento y desplazamiento], de estos el 45% tuvieron afectación a población con pertenencia étnica indígena y afrocolombiana, equivalente a 291 eventos” (UARIV, 2026, págs. 1-2).

Sin embargo, debido a las debilidades anteriormente señaladas, en las fuentes de información no se logra determinar con exactitud cual Pueblo Étnico fue víctima de desplazamiento o confinamiento.

Según datos de la UARIV, tal como se muestra en la siguiente tabla, entre 2023 y 2025 las emergencias humanitarias masivas de desplazamiento y confinamiento afectaron desproporcionalmente a poblaciones con pertenencia étnica: en el 2023 el 49% de los 163 eventos reportados –principalmente en Nariño, Chocó, Valle del Cauca y Putumayo–; en 2024 esta proporción ascendió al 50,9% del total nacional 214 eventos, concentrados principalmente en Chocó, Nariño, Valle del Cauca y Cauca; para 2025, aunque la incidencia relativa disminuyó al 38,3% del total de 266 emergencias reportadas, con mayor presencia en Norte de Santander, Chocó, Guaviare, Nariño y Valle del Cauca, la magnitud del impacto se agravó sustancialmente debido al aumento en el fenómeno nacional.

Tabla 2. Emergencias humanitarias de desplazamiento y confinamiento con afectación étnica (2023-2025)

Año	Total emergencias nacional	Emergencias con afectación étnica	% del total	Confinamientos	Desplazamientos	Hogares étnicos afectados	Personas étnicas afectadas
2023	163	90	49 %	25	65	24.150	68.696
2024	214	109	50,9 %	53	56	29.827	91.728
2025	266	102	38,3 %	54	48	49.362	147.156

Fuente: elaboración propia con base en UARIV

En cuanto a las cifras, cabe advertir que existen algunas características en las fuentes de información que no permiten diferenciar en algunos datos con respecto a cada Pueblo Étnico. La CEV lo identificó en el 2022, y al momento de la elaboración de este informe la situación persiste en este periodo de análisis, señalando que:

" (...) los problemas de algunos registros que aún no contemplan una variable étnica que permita discriminar la información por pueblo y territorio (territorios urbanos, consejos comunitarios de comunidades negras, resguardos indígenas y kumpañy), entre otros, conlleva la invisibilización de la realidad de las violencias contra los pueblos étnicos" (CEV, 2022b, pág. 134).

Resulta especialmente preocupante que, durante el período objeto de análisis, la Defensoría del Pueblo haya registrado dos homicidios de líderes pertenecientes a los pueblos y comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales. Esta situación adquiere mayor gravedad si se considera que la información disponible presenta un subregistro significativo, por lo que la magnitud real de las afectaciones podría ser considerablemente mayor a la reflejada en los registros oficiales.

En la visita territorial realizada por la CSMDL a María la Baja, (Bolívar) una lideresa afrocolombiana confirmó que las afectaciones no han cesado: señaló haber sido víctima de revictimización, enfrentar temor por su vida y sufrir restricciones a su movilidad por razones de seguridad (Líderesa afrocolombiana, 2026). Este testimonio ilustra cómo las condiciones de riesgo operan simultáneamente en el ámbito personal y colectivo.

En el mismo escenario, otro líder amplió el panorama: advirtió sobre la ocurrencia de feminicidios, el reclutamiento forzado de NNA, y la vinculación de estos últimos a actividades de microtráfico. Estas dinámicas han llevado a algunas familias a recurrir a la internalización [en centros de atención] de sus hijos e hijas por consumo de sustancias psicoactivas, decisión que da cuenta del daño acumulado en el tejido comunitario (Líder Afrocolombiano, 2028). Este testimonio evidencia el daño en las relaciones sociales colectivas cuando el control territorial por parte de actores armados se prolonga sin intervención del Estado. Entonces, no solo se vulneran derechos individuales, sino que se fractura la capacidad organizativa y de gobierno propio de las comunidades.

Ambos testimonios no son casos aislados, permiten ver, junto a los números institucionales, que aun en comunidades de estos Pueblos en periodo de estudio tuvieron lugar afectación que pusieron el riesgo su integridad cultural y física.

Este diagnóstico encuentra respaldo en la observación internacional del Grupo de Trabajo de Expertos de Naciones Unidas sobre los Afrocolombianos, tras su visita a Colombia en mayo de 2024. Dicho diagnóstico advirtió que en regiones como el Pacífico "la ausencia del Estado crea un vacío que llenan los grupos armados no estatales y las organizaciones criminales", y que las comunidades afrocolombianas "siguen siendo objeto de asesinatos,

desapariciones forzadas, desplazamientos, violencia sexual y restricciones de movimiento, con poca o ninguna respuesta institucional" (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OHCHR, 2026).

El análisis conjunto de la información permite concluir que las afectaciones humanitarias contra el Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal persistieron durante el período objeto de estudio. En efecto, las cifras del Registro Único de Víctimas (RUV) evidencian un incremento sostenido de la victimización; las alertas tempranas y los seguimientos realizados por la Defensoría del Pueblo al desplazamiento forzado y al confinamiento identifican la permanencia de escenarios de riesgo, muestran cómo estos factores se traducen en condiciones de amenaza permanente para las personas y en daños acumulados sobre el entramado social y comunitario.

A ello se suman los testimonios recopilados en María La Baja y las observaciones formuladas por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, las cuales corroboran, desde una perspectiva comparada e internacional, que estas afectaciones responden a un patrón persistente de vulneración de derechos que continúa impactando de manera desproporcionada a este pueblo étnico en sus territorios.

2. Presupuesto: Seguimiento Financiero

El presente capítulo analiza el presupuesto asignado a la asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado interno.

El Decreto Ley 4635 de 2011 reconoce las particularidades culturales, territoriales y organizativas de estas comunidades, así como su titularidad colectiva sobre los territorios ancestrales reconocidos por la Ley 70 de 1993.

Este análisis busca identificar las brechas entre el diseño normativo y la realidad de la ejecución, y propone una reflexión técnica sobre la necesidad de fortalecer el enfoque diferencial para estas comunidades, y particularmente destacando la importancia de garantizar recursos adecuados para la reparación colectiva e individual que fomenten la resiliencia, la autonomía y el pleno goce de sus derechos.

Durante 2025 y comienzos del 2026 se registró un avance institucional relevante con la protocolización de la reglamentación del Decreto Ley 4635 de 2011², lo que constituye un hito para la implementación de las medidas de atención, asistencia, reparación integral y restitución de derechos territoriales de los pueblos y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas.

2.1. Aspectos sobre la financiación de los Decretos Leyes

En el marco de la Ley 2421 de 2024 (artículo 73), el costeo de la política de víctimas para el periodo 2025-2031 se estimó en \$167 billones de pesos constantes de 2025, de los cuales \$31,3 billones corresponden a la población víctima perteneciente a Pueblos Étnicos.

Debido a que la metodología utilizada se sustentó en la inversión registrada durante la vigencia 2024 en proyectos asociados a la asistencia, atención y reparación de víctimas de comunidades étnicas, los recursos fueron proyectados para el periodo 2025-2031 mediante su actualización anual con una variación equivalente al IPC del 3%, sin incorporar estimaciones específicas de universos de atención ni costos unitarios diferenciados para cada Pueblo Étnico.

²Respuesta DNP formulario para el análisis y seguimiento a los decretos leyes étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011

Para la vigencia 2025, el DNP manifestó que «no se realizaron acciones de actualización del costeo»³. En su lugar, rediseñó el instrumento de captura para incorporar: (i) la diferenciación poblacional entre víctimas de desplazamiento forzado y víctimas de otros hechos victimizantes; (ii) la desagregación específica por comunidad étnica Comunidades Negras y Afrocolombianas, Comunidades Raizales y Comunidades Palenqueras como categorías separadas; (iii) la inclusión de costos misionales y fijos por comunidad étnica; y (iv) un instrumento para estimar el costo adicional asociado a las obligaciones introducidas por la Ley 2421 de 2024. La aplicación efectiva de estos cambios se prevé para el segundo semestre de 2026.

Con el propósito de aproximar de manera más realista las necesidades de financiación de la población víctima perteneciente a comunidades étnicas, la CGR en la vigencia 2025 desarrolló un ejercicio de estimación basado en múltiples fuentes de información⁴, dando como resultado una aproximación técnica al esfuerzo fiscal requerido para la atención de la población víctima étnica durante el periodo 2025-2031, estimado en \$101,1 billones de pesos constantes de 2025.

Lo anterior confirma la necesidad de incorporar una metodología basada en universos de atención, costos unitarios y necesidades específicas de las comunidades negras. Mientras estos elementos no sean incluidos plenamente en los ejercicios de costeo, la estimación financiera asociada al Decreto Ley 4635 continuará presentando limitaciones para reflejar con precisión los

³Respuesta DNP con radicado N°20266630385092 DNP del 30 de abril de 2026.

⁴(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.

recursos requeridos para su implementación tales como la atención psicosocial con enfoque diferencial.

2.1.1. Recorte presupuestal 2025

El Decreto 0069 del 24 de enero de 2025 aplazó \$12 billones del PGN 2025. Las respuestas remitidas por las entidades indican que el aplazamiento no tuvo impacto directo sobre la implementación del Decreto Ley 4635, en tanto los proyectos de inversión con trazador de víctimas étnicas no fueron incluidos en el aplazamiento.

Lo anterior fue corroborado por el DNP a través de la Dirección de Gobierno Derechos Humanos y Paz confirmando que el aplazamiento presupuestal determinado en el Decreto 0069 de 2025 y aplazamientos posteriores no generaron impacto sobre la implementación de los Decretos Ley.

2.1.2. Soluciones Duraderas con enfoque para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

El CONPES 4180 de 2025, Política de Soluciones Duraderas para la Población Víctima de Desplazamiento Forzado, establece una inversión indicativa de \$10,16 billones para el periodo 2025-2031, articulada con la Política Pública de Víctimas.

Sus tres objetivos buscan superar barreras de articulación institucional, consolidar el arraigo en retornos o reubicaciones y garantizar el goce efectivo de derechos. El documento incluye el enfoque étnico a través de 22 acciones con enfoque étnico, varias de ellas orientadas específicamente a comunidades afrocolombianas.

Para el caso de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en sus líneas principales figuran la titulación de tierras

ancestrales a favor de los Consejos Comunitarios junto con la ANT, el impulso a cadenas productivas rurales (palma africana, cacao, plátano y pesca artesanal), la vivienda diferencial y la etnoeducación bilingüe.

Para el PAS del CONPES, resulta clave articularse con los Planes Específicos de Atención y Reparación -PEAR, los PIRC, los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR y los planes de etnodesarrollo, promoviendo intervenciones orientadas al fortalecimiento de los derechos territoriales colectivos, el arraigo territorial y la sostenibilidad de los procesos de retorno, reubicación e integración local de estas comunidades en territorios priorizados.

En dicho CONPES precisó el DNP, no se establecieron asignaciones presupuestales desagregadas por grupo poblacional ni constituye una fuente independiente de financiación para las víctimas étnicas. Su implementación se materializa mediante la priorización, focalización y reorientación de inversiones sectoriales ya existentes, promoviendo que la oferta institucional incorpore criterios diferenciales para la atención de las comunidades étnicas víctimas del conflicto armado.

Las acciones del PAS se ejecutarán progresivamente en 2026 y 2027 con seguimiento en SISCONPES a partir del segundo semestre de 2026 y bajo metodologías distintas a las utilizadas para los proyectos de inversión. Estas acciones «no cuentan con la posibilidad de marcación en la PIIP, por lo que para 2026 no será posible cuantificar el aporte específico de Soluciones Duraderas al cierre de las brechas de financiación identificadas para la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera víctima sujeto de atención del Decreto Ley 4635 de 2011.

Teniendo en cuenta las anteriores limitaciones, la CGR advierte que, dada la magnitud y dispersión territorial de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el aporte de Soluciones Duraderas podría ser

proporcionalmente significativo si se focaliza adecuadamente, lo cual requiere instrumentos de marcación específica que actualmente no existen.

La CGR recomienda incorporar en el PAS acciones diferenciales que reconozcan: (i) la naturaleza y territorialidad colectiva, el arraigo territorial, los consejos comunitarios, la ocupación ancestral y la consecuente particularidad de las medidas de retorno y reubicación; (ii) la concentración territorial actual; y (iii) la dimensión cultural específica.

2.2. Estado de las fuentes de información presupuestal para el seguimiento de los recursos orientados los Decretos Leyes

El DNP⁵ indicó que durante la vigencia 2025 y 2026 avanzó en la implementación de un trazador para los recursos de inversión orientados a las víctimas étnicas mediante la habilitación en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del “Reporte de Avance del Cruce de Políticas”, herramienta que permite registrar y consultar información sobre apropiaciones, compromisos, obligaciones, pagos y beneficiarios asociados al cruce entre la Política de Víctimas y la política de Pueblos Étnicos.

No obstante, dicho instrumento se encontraba durante 2026 en fase de revisión de consistencia y consolidación progresiva, por lo que la información reportada aún presenta limitaciones en términos de cobertura, completitud y validación por parte de las entidades responsables del registro.

⁵Departamento Nacional de Planeación (DNP). Oficio 20266000479411 del 15 de mayo de 2026, mediante el cual la Secretaría General remite alcance a la solicitud de información para el 14° Informe al Congreso de la República – Componente Financiero «Víctimas Étnicas». En dicha comunicación, el equipo del Trazador Étnico de la Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública remite información desagregada por BPIN y por entidad ejecutora de los proyectos de inversión que programaron recursos en el trazador presupuestal de víctimas - grupos étnicos durante la vigencia 2025.

De la consulta por parte de la Contraloría a este reporte preliminar y del envío por parte del DNP del «Anexo 1» se extrajo la siguiente información:

Tabla 3. Reporte del nuevo trazador DNP - Cruce de Políticas Transversales Víctimas - Grupos Étnicos (Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras), vigencias 2025 y 2026 (pesos corrientes)

Entidad / Proyecto de inversión	Apropiado 2025	Apropiado 2026
Agencia Nacional de Tierras - ANT	9.575.375.000	4.693.827.000
Fortalecimiento de la materialización de derechos territoriales de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras a Nivel Nacional	0	4.693.827.000
Implementación del Programa de Formalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Negras a Nivel Nacional	9.575.375.000	0
Centro de Memoria Histórica	133.519.303	369.333.976
Fortalecimiento de procesos de memoria histórica	133.519.303	134.784.355
Implementación de las acciones de memoria histórica y medidas de reparación simbólica	0	234.549.621
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	40.554.746.354	45.939.483.968
Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo de la Infraestructura Social y Hábitat para la Paz Total a Nivel Nacional - FIP	0	2.000.000.000
Implementación de estrategia integral de mejoramiento de capacidades y oportunidades de la alimentación, generación de ingresos y promoción de la integridad étnica de comunidades étnicas	40.554.746.354	43.939.483.968
Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA	43.894.686.593	0
Subsidio Familiar de Vivienda	43.894.686.593	0
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	26.730.528.299	36.248.178.877
Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional	631.252.700	509.457.204
Fortalecimiento de Capacidades y Disposición de Condiciones y Oportunidades que Promuevan el Desarrollo Integral de las	25.882.281.934	35.738.721.673

Entidad / Proyecto de inversión	Apropiado 2025	Apropiado 2026
Niñas, Niños, Adolescentes, Familias y Comunidades a nivel nacional		
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	216.993.665	0
Ministerio de Salud y Protección Social	4.219.273.216	2.705.036.470
Incorporación del enfoque diferencial para el goce efectivo del derecho a la salud y la promoción social, que potencien la seguridad humana y oportunidades de bienestar para las poblaciones en condición de vulnerabilidad.	4.219.273.216	2.705.036.470
Presidencia de la Republica	0	876.400.000
Consolidación de la acción integral contra minas antipersonal a nivel nacional	0	700.000.000
Fortalecimiento de las entidades de la rama ejecutiva para diseñar, implementar y evaluar una cultura de respeto y garantía en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.	0	176.400.000
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	36.841.930.891	23.088.084.923
Implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y Pueblos Étnicos a nivel nacional	36.841.930.891	23.088.084.923
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	0	23.135.020
Desarrollo de Asociatividad solidaria para la paz a nivel nacional	0	23.135.020
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	139.375.844.337	76.046.456.626
Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima	135.503.917.505	0
Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	0	6.637.438.561
Fortalecimiento en la Implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral de las Víctimas	3.345.494.010	69.280.914.633

Entidad / Proyecto de inversión	Apropiado 2025	Apropiado 2026
pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Étnicas a nivel nacional		
Mejoramiento de la información del registro único de víctimas	526.432.822	128.103.432
Total general	301.325.903.993	189.989.936.860

Fuente: Elaboración propia con base en el Reporte de Avance del Cruce de Políticas Transversales del DNP «Reporte Cruce de políticas» (Radicado DNP 20266000479411 del 15/05/2026)

En dicha información se logra la identificación de diecinueve (19) proyectos de inversión para el caso específico de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, sin embargo, la información se encuentra a nivel de “apropiación” por lo que no se registra compromisos, obligaciones, pagos ni beneficiarios.

Si bien este mecanismo constituye un avance importante para mejorar la trazabilidad de los recursos orientados a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos, sus resultados deben interpretarse con cautela mientras culmina el proceso de depuración y fortalecimiento de la calidad de la información reportada.

En consecuencia, para este informe se utilizará la misma metodología de los anteriores informes, es decir los proyectos de inversión que tenían recursos presupuestales programados en el trazador de Víctimas y los proyectos de inversión que tienen presupuestos programados en los trazadores presupuestales de Grupos Étnicos⁶.

Respecto a los recursos de funcionamiento orientados a la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, el Ministerio de Hacienda señaló que el aplicativo TRAZA dispone de los trazadores presupuestales correspondientes a Víctimas, Construcción de Paz y Grupos Étnicos; sin embargo, no cuenta con una desagregación que permita identificar

⁶Anexo 2 oficio DNP

específicamente los recursos destinados a la implementación de los Decretos Leyes Étnicos.

En consecuencia, aunque existen herramientas para el seguimiento de cada política de manera independiente, persisten limitaciones para determinar con precisión los recursos efectivamente dirigidos a las víctimas pertenecientes a Pueblos Étnicos, dificultando la consolidación de una trazabilidad presupuestal integral de estas medidas.

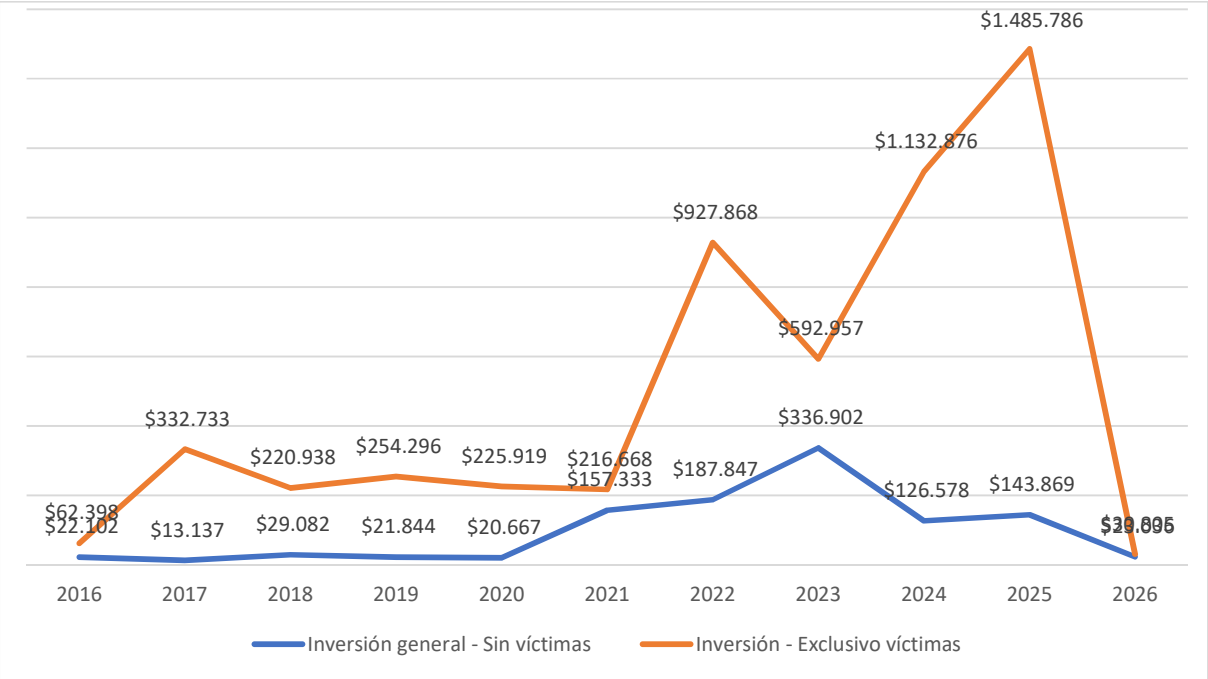
2.2.1. Presupuesto General de la Nación para la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011

El referido Decreto establece medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado. La concreción de sus objetivos depende de una asignación presupuestal proporcional al universo (1.097.469 personas RUV a corte 2024) y reconocida mediante los Consejos Comunitarios como sujetos colectivos de reparación.

2.2.2. Evolución histórica de la inversión para víctimas Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

De acuerdo con la información extraída del SPI y la PIIP, incluyendo las del SNARIV, entre las vigencias 2016 y 2026 se comprometieron un total de \$5.483.242 millones de pesos constantes de 2025 en proyectos con destino a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. El año con mayor inversión de recursos comprometidos fue 2025 con \$1.485.786 millones, evidenciando la consolidación del enfoque diferencial étnico en las vigencias más recientes.

Ilustración 1. Recursos comprometidos 2016-2026 orientados a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en millones de pesos constantes de 2025



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión (SPI) y en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP con corte a marzo de 2026.

El análisis de la trayectoria histórica evidencia que los recursos comprometidos exclusivamente para víctimas de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras pasaron de \$62.398 millones en 2016 a \$1.485.786 millones en 2025, lo que representa un incremento del 31,2% en la vigencia 2025 frente a 2024 (\$1.132.876 millones). En cuanto a la inversión general (sin marca de víctimas), esta ascendió a \$143.869 millones en 2025, mostrando que el enfoque diferencial étnico se ha consolidado gradualmente en las asignaciones sectoriales del PGN.

Tabla 4. Recursos comprometidos 2016-2026 por entidad, orientados a víctimas de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en millones de pesos constantes de 2025

Entidad	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
ADR							8,691	1,352	51,652	14,084	-
ANT							22,652	94,634	5,957	13,000	
CNMH					61	197	-	229	791	216	356
CSJ							145				
DEFENSORÍA	252	581									
DPS	32,427	11,252	18,642	29,759	49,845	13,045	13,817	-	127,534	39,971	-
FONVIVIENDA							45,498	62,704	75,673	66,732	-
FUNTIC							81	246			
ICBF							341,594	60,225	297,420	671,294	-
JEP				4,872	13,169	8,225	11,092				
MINAGRICULTURA	6,542	6,474	11,757								
MINCOMERCIO				1,027	1,155	1,093	996	-	-	-	
MINCULTURA							1,069	910		875	
MINSALUD						492	788		3,258	12,869	-
MININTERIOR	4,538	3,200	1,660				96,485	1,106			
MINTRABAJO	2,978	-	-								
MINEDUCACIÓN							85,669	102,047	5,683	96,690	-
PRESIDENCIA					794	1,093	448	1,437	514	2,087	64
SENA							57,498		87,658	20,057	2,422
UApA							58,569	55,183	56,233	55,092	-
URT		4,316		6,776	6,535	5,484	5,339	3,855	4,869	8,363	-
UNISOLIDARIAS											
UARIV	15,661	306,910	188,879	211,862	154,361	187,039	177,435	209,028	415,634	484,456	27,964
Total general	62,398	332,733	220,938	254,296	225,919	216,668	927,868	592,957	1,132,876	1,485,786	30,805

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión (SPI) y en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP con corte a marzo de 2026

El análisis por entidad ejecutora entre 2016 y 2026 evidencia que las principales fuentes de asignación de recursos comprometidos con destino a víctimas de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras corresponden a la UARIV con \$2.379.230 millones (43.4%); ICBF con \$1.370.533 millones (25%); y DPS con \$336,291 millones (6.1%). En conjunto, estas tres entidades concentran el 74,5% del total analizado para el periodo (\$5.483.242 millones de pesos constantes de 2025).

Tabla 5. Recursos apropiados a víctimas de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras por componente, 2016-2026, en millones de pesos constantes de 2025

Componente	2026
Asistencia	3.556.820
Atención	95.862
Costos Institucionales	15.368
Ejes Transversales	201.415
Prevención y Protección	111.822
Reparación	1.464.598
Verdad y Justicia	37.357
TOTAL	5,483,242

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión (SPI) y en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP con corte a marzo de 2026.

Durante el periodo 2016-2026, la asignación de recursos para las víctimas de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras se concentró principalmente en el componente de Asistencia (65 %), seguido por Reparación (27 %) y Ejes Transversales con (4 %), destacándose que la UARIV es quien aporta los mayores recursos a través de proyectos orientados a estos.

Esta concentración de recursos en el componente de Asistencia evidencia que el esfuerzo financiero se ha orientado principalmente a la atención de necesidades básicas de la población víctima de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, mediante medidas como subsistencia mínima, alimentación, educación, vivienda, identificación y generación de ingresos, mientras que los recursos destinados a procesos de reparación integral presentan una participación comparativamente menor.

Los demás componentes –atención, costos institucionales, prevención y protección– muestran participaciones menores, evidenciando la necesidad de fortalecer la asignación diferencial de recursos hacia las medidas específicas de cada componente para garantizar la reparación integral efectiva de este Pueblo Étnico.

2.2.3. Ejecución de recursos vigencia 2025 para víctimas de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

A continuación, se describen las principales entidades del SNARIV que tienen injerencia en la atención a víctimas de población Negra, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras:

Tabla 6. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por entidad, orientadas a población Negra, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras por entidad, en millones de pesos constantes de 2025

Entidad	Vigente Total Proyectos Asociados	%Negros Víctimas en el Total de Entidades	Vigente Negros Víctimas	%Entidades en el total Negros víctimas	% Compromisos Negros Víctimas	% Obligaciones Negros Víctimas	% Pagos Negros Víctimas
ADR	390,241	9.44%	36,846	2%	38%	2%	2%
ANT	234,475	5.54%	13,000	1%	100%	100%	100%

CNMH	9,427	5.28%	498	0%	43%	40%	40%
DPS	156,527	33.55%	52,522	3%	76%	22%	22%
FONVIVIENDA	1,803,731	3.70%	66,732	4%	100%	0%	0%
ICBF	12,769,416	6.68%	852,379	47%	79%	78%	78%
MINCOMERCIO	20,157	19.48%	3,927	0%	0%	0%	0%
MINCULTURA	331,728	0.53%	1,750	0%	50%	0%	0%
MINSALUD	193,000	6.67%	12,869	1%	100%	60%	60%
MINEDUCACIÓN	2,433,122	4.14%	100,665	6%	96%	96%	96%
PRESIDENCIA	11,167	18.69%	2,087	0%	100%	81%	81%
SENA	10,992,893	0.18%	20,057	1%	100%	100%	100%
UApA	2,175,660	2.53%	55,109	3%	100%	100%	100%
URT	390,242	9.08%	35,452	2%	24%	24%	24%
UNISOLIDARIAS	165,363	0.24%	405	0%	0%	0%	0%
UARIV	4,607,440	11.89%	547,943	30%	88%	43%	43%
Total general	36,684,588	4.91%	1,802,239	70%	82%	62%	62%

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

Con corte al 31 de diciembre de 2025, las entidades con mayor apropiación vigente destinada a víctimas de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras fueron el ICBF, la UARIV y el Ministerio de Educación. El ICBF recibió \$852.379 millones (47% del total) y ejecutó el 78%; la UARIV contó con \$547.943 millones (30%) pero solo ejecutó el 43%; mientras que el Ministerio de Educación tuvo una asignación de \$100.665 millones (6%) y alcanzó un cumplimiento del 96%.

A nivel general, de un presupuesto total asignado de \$1.802.239 millones, se lograron ejecutar \$1.114.377 millones en obligaciones, lo que representa una tasa de ejecución del 61.8%. Este resultado deja ver las dificultades

financieras para cerrar el año con las metas al día y pone en riesgo la entrega a tiempo de las medidas de asistencia, atención y reparación integral que exige el Decreto Ley 4635 de 2011.

Por otra parte, se identifican casos específicos que requieren un seguimiento debido a las grandes diferencias en su gestión. En el grupo de baja ejecución sobresalen la ADR, que solo ejecutó el 2% de su apropiación vigente (\$36.846 millones); el CNMH, con un avance del 40% sobre sus \$498 millones; y Fonvivienda, que reportó un 0% de ejecución real a pesar de haber comprometido la totalidad de sus \$66.732 millones. En el extremo opuesto, las entidades con mejor desempeño fueron la ANT, el SENA y la Unidad de Alimentación Escolar, las cuales alcanzaron un cumplimiento del 100%. lo cual evidencia disparidades importantes entre entidades en el cumplimiento de sus compromisos con la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011.

Tabla 7. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por entidad y medida, orientadas a población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, en millones de pesos constantes de 2025

Entidad / Medida	Vigente Víctimas	Compromisos	Obligaciones	Pagos
ADR	36,846	14,084	770	770
Generación de Ingresos	36,846	14,084	770	770
ANT	13,000	13,000	13,000	13,000
Restitución	13,000	13,000	13,000	13,000
CNMH	498	216	197	197
Reparación Colectiva	364	83	64	64
Satisfacción	134	134	134	134
DPS	52,522	39,971	11,323	11,322
Alimentación	11,967	-	-	-
Generación de Ingresos	40,555	39,971	11,323	11,322

Entidad / Medida	Vigente Víctimas	Compromisos	Obligaciones	Pagos
FONVIVIENDA	66,732	66,732	-	-
Vivienda	66,732	66,732	-	-
ICBF	852,379	671,294	665,204	665,204
Alimentación	9,478	9,478	3,388	3,388
Reunificación familiar	46,904	19,462	19,462	19,462
Subsistencia mínima	795,997	642,354	642,354	642,354
MINCOMERCIO	3,927	-	-	-
Empleo y Generación de Ingresos	3,927	-	-	-
MINCULTURA	1,750	875	-	-
Satisfacción	1,750	875	-	-
MINSALUD	12,869	12,869	7,679	7,679
Rehabilitación	12,869	12,869	7,679	7,679
MINEDUCACIÓN	100,665	96,690	96,643	96,501
Educación	100,665	96,690	96,643	96,501
PRESIDENCIA	2,087	2,087	1,687	1,687
Coordinación Nación Territorio	2,087	2,087	1,687	1,687
SENA	20,057	20,057	20,057	20,057
Generación de Ingresos	20,057	20,057	20,057	20,057
UApA	55,109	55,092	55,092	55,092
Educación	55,109	55,092	55,092	55,092
URT	35,452	8,363	8,363	8,363
Restitución	35,452	8,363	8,363	8,363
UNISOLIDARIAS	405	-	-	-
Generación de Ingresos	405	-	-	-
UARIV	547,943	484,456	234,362	234,137

Entidad / Medida	Vigente Víctimas	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Coordinación Nacional	5,559	3,301	1,006	844
Garantías de no repetición	338,187	337,813	98,119	98,119
Orientación y Comunicación	6,250	6,021	6,021	6,021
Reparación Colectiva	62,442	41,092	32,987	32,924
Subsistencia mínima	135,504	96,230	96,230	96,230
Total general	1,802,239	1,485,786	1,114,377	1,114,010

Fuente: Elaboración propia con base en el reporte de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP con corte a marzo de 2026

En la vigencia 2025, las obligaciones totales para las víctimas de la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera alcanzaron los \$1.114.377 millones frente a una apropiación de \$1.802.239 millones (62% de ejecución). La desagregación por medida evidencia que las principales asignaciones de recurso para víctimas de esta población en 2025 corresponden a Subsistencia mínima con \$931.501 millones apropiados y \$738.584 millones en obligaciones (79% de ejecución); Garantías de no repetición con \$338.187 millones apropiados y \$98.119 millones obligados (29% de ejecución).

Esta distribución refleja la prevalencia de las medidas de asistencia y atención humanitaria (subsistencia mínima, alimentación) sobre las medidas de reparación integral, restitución de tierras y satisfacción, que requieren instrumentos de política pública específicos y esfuerzos concertados con las entidades del SNARIV para su materialización efectiva.

Tabla 8. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por proyectos UARIV, orientadas a población Negra, Afro, Raizal y Palenquera, en millones de pesos constantes de 2025

Proyecto	Vigente proyecto	% NARP Víctimas en el	Vigente Víctimas	% Proyectos en el total	% Compr.	% Oblig.	% Pagos
----------	------------------	-----------------------	------------------	-------------------------	----------	----------	---------

		total de proyectos		NARP víctimas			
Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima a nivel nacional	2,171,951	6.24%	135,504	24.7%	71%	71%	71%
Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	331,068	1.89%	6,250	1.1%	96%	96%	96%
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	510,286	12.24%	62,442	11.4%	66%	53%	53%
Implementación de las medidas de reparación para las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	1,512,205	22.36%	338,187	61.7%	100%	29%	29%
Mejoramiento de la información del registro único de víctimas nacional	81,931	6.79%	5,559	1.0%	59%	18%	15%
TOTAL	4,607,440	11.89%	547,943	100.0%	88%	43%	43%

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

La ejecución por proyecto de inversión de la UARIV para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras durante la vigencia 2025 se distribuye principalmente en “Implementación de las medidas de reparación en las víctimas del conflicto armado a nivel nacional” con \$338.187 millones (61,7% del total UARIV), con una tasa de pagos del 29%; “Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia para la población víctima a nivel nacional” con \$135.504 millones (24,7% del total UARIV), con una tasa de obligaciones del 71%; “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” con \$62.442 millones (11,4% del total), con obligaciones del 53%.

El consolidado de proyectos de la UARIV alcanzó \$547.943 millones de apropiación vigente, con \$234.137 millones en obligaciones, lo que constituye

una ejecución del 43% sobre la apropiación específica del enfoque étnico del proyecto.

Según información entregada por la Dirección de Asuntos Étnicos de la UARIV a la Contraloría⁷, la ejecución presupuestal de 2025 para estas comunidades se desarrolló en cinco proyectos de inversión. En el BPIN 2021011000045 mejoramiento de la información del RUV, se caracterizaron 63.886 personas Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de 376.421 totales e incluyeron 62.536 víctimas en el RUV de 586.899 nuevas entradas.

En el BPIN 2021011000065 Implementación de las medidas de reparación, se obligaron \$2.639.479.019.680 para indemnizar a 108.571 víctimas de este Pueblo Étnico de 222.862 en total). En el BPIN 2021011000069 Fortalecimiento de los canales de atención, se invirtieron \$6.020 millones al responder 2.156.864 solicitudes de comunidades negras. En el BPIN 2021011000134 Fortalecimiento de las medidas de prevención y asistencia, se entregó atención humanitaria a 15.214 hogares de comunidades negras (\$93.526 millones) y ayuda inmediata de emergencia a 3.592 hogares (\$2.703 millones).

Por último, el BPIN 202300000000408 Fortalecimiento en la implementación de la política pública étnica financió seis líneas: 4 esquemas de retornos y reubicaciones (\$451 millones; 250 personas); 12 planes de prevención y atención (\$2.789 millones; 1.440 personas); protocolización de 32 PIRC (\$2.959 millones; 2.560 personas); 49 jornadas de asistencia técnica (\$4.400 millones; 4.900 personas); atención humanitaria a 15 comunidades (\$5.781

⁷Frente al requerimiento de la Contraloría General de la República (oficio radicado N.º 2026EE0100081 del 8 de mayo de 2026), la UARIV respondió mediante radicado N.º 9256157 del 1 de junio de 2026, complementado por la Dirección de Asuntos Étnicos mediante oficio N.º 9359178 – en atención al alcance solicitado con radicado 2026-0497195-2– que anexa el archivo diligenciado «Requerimiento_UARIV_Productos_2025 - Consolidado.xlsx» con la información presupuestal y de productos de los cuatro proyectos de inversión de la entidad para la vigencia 2025.

millones; 2.321 personas); e implementación de medidas PIRC en 80 sujetos de reparación colectiva para negritudes (\$24.709 millones; 8.000 personas).

En avances no presupuestales de 2025, la entidad avanzó en la consulta previa para reglamentar el Decreto Ley 4635 de 2011 durante las 49 jornadas técnicas, formuló 12 planes de prevención acordados con Consejos Comunitarios y el SNARIV (en cumplimiento de los Autos 005 de 2009 y 073 de 2014), acumuló la protocolización de 57 PIRC de estos pueblos desde 2024 y acompañó a 84 comunidades en su proceso de retorno o reubicación. Como proyecciones para 2026, la UARIV prevé iniciar el pago de indemnizaciones del BPIN 2021011000065 (una vez culmine el trámite administrativo relacionado con la definición del operador bancario encargado de la dispersión de los recursos), terminar la etapa de postconsulta del Decreto Ley 4635 de 2011, mantener el acompañamiento a 141 Sujetos de Reparación Colectiva y actualizar los montos del proyecto BPIN 2021011000134 Fortalecimiento de las Medidas de Prevención y Asistencia.

Tabla 9. Ejecución presupuestal vigencia 2025 por proyectos entidades SNARIV, orientadas a población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, en millones de pesos

Entidad / Proyecto	Vigente Proyecto	% Negros Víctimas Total Proyectos	Vigente Negros Víctimas	% Proyecto Total Negros Víctimas	% Compromisos Negros Víctimas	% Obligaciones Negros Víctimas	% Pagos Negros Víctimas
AGENCIA DE DESARROLLO RURAL - ADR	390,241	9.4%	36,846	3%	38%	2%	2%
Apoyo para la estructuración y cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural a nivel nacional	347,402	10.4%	36,076	3%	37%	0%	0%

Entidad / Proyecto	Vigente Proyecto	% Negros Víctimas Total Proyectos	Vigente Negros Víctimas	% Proyecto Total Negros Víctimas	% Compromisos Negros Víctimas	% Obligaciones Negros Víctimas	% Pagos Negros Víctimas
Incremento del acceso de los productores rurales a procesos de acción colectiva de desarrollo productivo rural Nacional	42,839	1.8%	770	0%	100%	100%	100%
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT	234,475	5.5%	13,000	1%	100%	100%	100%
Implementación del programa de formalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional	234,475	5.5%	13,000	1%	100%	100%	100%
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	9,427	5.3%	498	0%	43%	40%	40%
Fortalecimiento de procesos de memoria histórica a nivel nacional	6,805	2.0%	134	0%	100%	100%	100%
Implementación de las acciones de memoria histórica a nivel nacional	2,623	13.9%	364	0%	23%	17%	17%
DPS	156,527	33.6%	52,522	4%	76%	22%	22%
Implementación de unidades productivas de autoconsumo para población pobre y vulnerable nacional	34,694	10.0%	3,469	0%	0%	0%	0%
Implementación de la estrategia "hambre cero" para apoyar la accesibilidad a los	55,000	15.5%	8,498	1%	0%	0%	0%

Entidad / Proyecto	Vigente Proyecto	% Negros Víctimas Total Proyectos	Vigente Negros Víctimas	% Proyecto Total Negros Víctimas	% Compromisos Negros Víctimas	% Obligaciones Negros Víctimas	% Pagos Negros Víctimas
alimentos de la población en situación de pobreza, extrema pobreza y vulnerabilidad - FIP nacional							
Implementación de estrategia integral de mejoramiento de capacidades y oportunidades de la alimentación, generación de ingresos y promoción de la integridad étnica de comunidades étnicas Nacional	66,833	60.7%	40,555	3%	99%	28%	28%
FONVIVIENDA	1,803,731	3.7%	66,732	5%	100%	0%	0%
Subsidio familiar de vivienda nacional	1,803,731	3.7%	66,732	5%	100%	0%	0%
ICBF	12,769,416	6.7%	852,379	68%	79%	78%	78%
Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional	380,833	2.5%	9,478	1%	100%	36%	36%
Fortalecimiento de capacidades individuales, familiares e institucionales para prevenir y atender la materialización del riesgo, la amenaza	4,289,721	1.1%	46,904	4%	41%	41%	41%

Entidad / Proyecto	Vigente Proyecto	% Negros Víctimas Total Proyectos	Vigente Negros Víctimas	% Proyecto Total Negros Víctimas	% Compromisos Negros Víctimas	% Obligaciones Negros Víctimas	% Pagos Negros Víctimas
y/o vulneración de los derechos de los niñas, niños adolescentes y jóvenes nacional							
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	8,098,861	9.8%	795,997	63%	81%	81%	81%
MINCOMERCIO INDUSTRIA TURISMO	20,157	19.5%	3,927	0%	0%	0%	0%
Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional	20,157	19.5%	3,927	0%	0%	0%	0%
MINCULTURA	331,728	0.5%	1,750	0%	50%	0%	0%
Fortalecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las expresiones artísticas y culturales en el territorio nacional	331,728	0.5%	1,750	0%	50%	0%	0%
MINSAUD Y PROTECCION SOCIAL	193,000	6.7%	12,869	1%	100%	60%	60%
Incorporación del enfoque diferencial	193,000	6.7%	12,869	1%	100%	60%	60%

Entidad / Proyecto	Vigente Proyecto	% Negros Víctimas Total Proyectos	Vigente Negros Víctimas	% Proyecto Total Negros Víctimas	% Compromisos Negros Víctimas	% Obligaciones Negros Víctimas	% Pagos Negros Víctimas
para el goce efectivo del 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							
MINISTERIO EDUCACIÓN NACIONAL	2,433,122	4.1%	100,665	8%	96%	96%	96%
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	2,142,281	4.1%	88,665	7%	100%	100%	100%
Transformación de la educación inicial, preescolar, básica y media con enfoque integral para la reducción de desigualdades y construcción de la paz nacional	290,841	4.1%	12,000	1%	67%	66%	65%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	11,167	18.7%	2,087	0%	100%	81%	81%
Consolidación de la acción integral contra minas	2,300	17.4%	400	0%	100%	0%	0%

Entidad / Proyecto	Vigente Proyecto	% Negros Víctimas Total Proyectos	Vigente Negros Víctimas	% Proyecto Total Negros Víctimas	% Compromisos Negros Víctimas	% Obligaciones Negros Víctimas	% Pagos Negros Víctimas
antipersonal a nivel nacional							
Fortalecimiento de las entidades de la rama ejecutiva para diseñar, implementar y evaluar una cultura de respeto y garantía en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. nacional	8,866	19.0%	1,687	0%	100%	100%	100%
SENA	10,992,893	0.2%	20,057	2%	100%	100%	100%
Fortalecimiento de la prestación del servicio de formación profesional y el reconocimiento de saberes previos con énfasis en poblaciones campesinas y populares en Colombia Nacional	10,992,893	0.2%	20,057	2%	100%	100%	100%
UApA	2,175,660	2.5%	55,109	4%	100%	100%	100%
Ampliación del programa de alimentación escolar a nivel nacional	2,175,660	2.5%	55,109	4%	100%	100%	100%
URT	390,242	9.1%	35,452	3%	24%	24%	24%
Implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y Pueblos Étnicos a nivel nacional	390,242	9.1%	35,452	3%	24%	24%	24%
UNISOLIDARIAS	165,363	0.2%	405	0%	0%	0%	0%

Entidad / Proyecto	Vigente Proyecto	% Negros Víctimas Total Proyectos	Vigente Negros Víctimas	% Proyecto Total Negros Víctimas	% Compromisos Negros Víctimas	% Obligaciones Negros Víctimas	% Pagos Negros Víctimas
Desarrollo de asociatividad solidaria para la paz a nivel nacional	165,363	0.2%	405	0%	0%	0%	0%
Total general	32,077,147	3.9%	1,254,296	100%	80%	70%	70%

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

Además de la UARIV, otras entidades del SNARIV cumplen un rol clave en la atención a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Durante 2025, entre las entidades con ejecuciones destacadas se encuentra el ICBF, que con \$852.379 millones apropiados (68% de participación en la inclusión efectiva para negritudes) comprometió y obligó \$642.354 millones (81%), concentrados en el proyecto 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 (63% dentro del grupo étnico).

Le sigue el Ministerio de Educación, con \$100.665 millones apropiados (8% de participación para estas comunidades), comprometiendo y obligando \$88.665 millones (100%), liderado por el proyecto 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 (7%).

Asimismo, lograron una ejecución del 100% de su apropiación la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, con \$55.092 millones obligados de \$55.109 millones apropiados (4% de participación de negritudes) en el proyecto Ampliación del Programa de Alimentación Escolar a Nivel Nacional; el SENA, con \$20.057 millones (2%) en Fortalecimiento de la

prestación del servicio de formación profesional y el reconocimiento de saberes previos con énfasis en poblaciones campesinas y populares en Colombia Nacional; y la ANT, con \$13.000 millones (1% de participación para negros) en Implementación del programa de formalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional.

En contraste, el seguimiento fiscal identificó entidades con recursos significativos asignados a este Pueblo Étnico pero con una baja ejecución de obligaciones en 2025: Fonvivienda (\$66.732 millones; 5% de participación negra) reportó 100% en compromisos pero 0% en obligaciones; el DPS (\$55.522 millones; 4% de participación) registró 76% en compromisos y 22% en obligaciones; la ADR (\$36.846 millones; 3% de participación) alcanzó 38% en compromisos y solo 2% en obligaciones; y la URT (\$35.452 millones; 3% de participación) llegó al 24% en compromisos y obligaciones.

Esta baja ejecución pone en riesgo la entrega oportuna de las medidas de asistencia, atención y reparación del Decreto Ley 4635 de 2011, exigiendo una supervisión más rigurosa por parte de la CSMDL.

2.3. Riesgos

- * La ejecución 2025 alcanzó el 61,8 % (\$1.114.377 millones obligados de \$1.802.239 millones apropiados). Los recursos comprometidos exclusivos para Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros pasaron de \$1.132.876 millones en 2024 a \$1.485.786 millones en 2025 (+31,2%), año representativo del periodo 2016-2026 en el que se comprometieron \$5.483.242 millones, con el 74,5 % concentrado en la UARIV (43,4 %), ICBF (25 %) y DPS (6,1 %). De los \$8.765.668 millones apropiados en el periodo, Asistencia y Reparación absorben el 92 % (65% y 27%), frente al 3,7% de Ejes Transversales y 2% de Prevención y Protección, evidenciando una brecha estructural en la asignación diferencial.

- * Baja ejecución del SNARIV en líneas centrales de la reparación: Fonvivienda (\$66.732 millones, 100 % compromisos y 0 % obligaciones), ADR (2 % sobre \$36.846 millones), DPS (22% sobre \$55.522 millones) y URT (24% sobre \$35.452 millones) registran niveles críticos en vivienda, generación de ingresos rurales, alimentación y restitución territorial ancestral. Este rezago prolonga la vulnerabilidad de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas, en contraste con ANT, SENA y UAE Alimentación Escolar (100%) y MEN (96% sobre \$100.665 millones), lo que revela debilidades de gestión antes que limitaciones presupuestales.
- * UARIV: liderazgo institucional con rezago en el proyecto de mayor apropiación para estas comunidades. La entidad ejecutó globalmente el 43% (\$234.137 millones sobre \$547.943 millones) con desempeño diverso: BPIN 2021011000134 «Prevención y Asistencia» 71% (\$135.504 millones, 24,7%); BPIN 202300000000408 «Política Pública Étnica» 53% (\$62.442 millones, 11,4%); y BPIN 2021011000065 «Implementación de las medidas de reparación» –de mayor apropiación con \$338.187 millones (61,7%)– apenas 29% de pagos. Este último financia la indemnización administrativa, componente central de la reparación material.

La UARIV a 1 de junio de 2026 reporta ejecución específica para estas comunidades en cinco proyectos: BPIN 2021011000045 (63.886 caracterizadas y 62.536 incluidas en el RUV); BPIN 2021011000065 (indemnización a 108.571 víctimas negras por \$2.639.479 millones); BPIN 2021011000069 (2.156.864 solicitudes por \$6.020 millones); BPIN 2021011000134 (atención humanitaria a 15.214 hogares por \$93.526 millones y emergencia a 3.592 hogares por \$2.703 millones); y BPIN 202300000000408 (seis productos: 4 EEAC, 12 planes de prevención, 32 PIRC protocolizados, 49 jornadas de asistencia técnica, atención humanitaria a 15 comunidades y medidas del PIRC en 80 sujetos de reparación colectiva).

- * El costeo desagregado por comunidad negra no se realizó en 2025; la metodología rediseñada del DNP –con categorías separadas para

Comunidades Negras y Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras— se aplicará solo desde el segundo semestre de 2026, manteniéndose entretanto el método inercial indexado al IPC del 3% anual hasta 2031, que subestima el esfuerzo fiscal para reparación colectiva a Consejos Comunitarios y restitución territorial ancestral. El nuevo Reporte de Avance del Cruce de Políticas Transversales habilitado por el DNP identifica 19 proyectos con apropiaciones al cierre de 2025 –12 aplican al Decreto Ley 4635— por \$491,3 mil millones para 2025-2026 (\$301,3 mil millones y \$190 mil millones), concentrados en UARIV (43,8%), DPS (17,6%) e ICBF (12,8%).

- * En materia fiscal, el Decreto 0069 de 2025 aplazó \$12 billones del PGN sin afectar –según las entidades— la ejecución del Decreto Ley 4635; no obstante, el Ministerio de Hacienda aclaró que el SIIF Nación no registra beneficiarios finales por condición de víctima o pertenencia étnica, delegando en cada entidad la evaluación del impacto real (art. 110 EOP y art. 349 Ley 2294 de 2023).
- * La reglamentación del Decreto Ley 4635 fue protocolizada el 27 de marzo de 2026 e incorpora el Artículo 2.9.8.1.5, parágrafo 3, sobre uso obligatorio de trazadores presupuestales, cuyo efecto se observará plenamente en 2026 y posteriores. El CONPES 4180 de 2025 Política de Soluciones Duraderas –con líneas para población negra en titulación de tierras ancestrales a Consejos Comunitarios, cadenas productivas rurales, vivienda diferencial y etnoeducación bilingüe— no admite marcación en la PIIP y su seguimiento en SISCONPES iniciará solo desde el segundo semestre de 2026, lo que impide cuantificar su aporte al Decreto Ley 4635 en la vigencia.

2.4. Recomendaciones

Al Departamento Nacional de Planeación:

- * Implementar en el Reporte de Cruce de Políticas la desagregación obligatoria entre Comunidades Negras y Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

- * Ejecutar en el segundo semestre de 2026 la actualización del costeo con costos unitarios específicos para reparación colectiva a Consejos Comunitarios y restitución territorial ancestral; y diseñar con las entidades líderes del CONPES 4180 un mecanismo de reconciliación con la ejecución del Decreto Ley 4635 y habilitar la marcación en PIIP de las acciones dirigidas a la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera.

Al Ministerio de Hacienda:

- * Avanzar en un cruce SIIF - PIIP - TRAZA que identifique beneficiarios por condición de víctima Negra Afrocolombiana, Raizal y Palenquera; expedir con el DNP lineamientos complementarios a la Circular Externa 0005 de 2026 y a la Circular Conjunta 039 de 2024 que obliguen el registro TRAZA del cruce Víctimas - Comunidades Negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras, con desagregación por subcategoría; y convocar la Comisión de Financiamiento (Ley 2421 de 2024) con foco en las proyecciones específicas para reparación colectiva a Consejos Comunitarios y restitución territorial ancestral.

A las entidades del SNARIV con baja ejecución 2025 (Fonvivienda, DPS, ADR y URT):

- * Adoptar en el ciclo 2026 medidas correctivas de planeación, contratación y seguimiento que eviten repetir el patrón de subejecución observado.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

- * Incorporar en la planeación 2026 del BPIN 2021011000065 Implementación de las medidas de reparación medidas de programación temprana que eviten replicar el rezago de obligaciones 2025 (29%).
- * Proceder con las actuaciones administrativas orientadas al pago de las indemnizaciones administrativas una vez culmine el trámite del operador bancario; culminar la postconsulta del Decreto Ley 4635; y continuar el acompañamiento a los 141 sujetos de reparación colectiva ya atendidos.

A todas las entidades del SNARIV:

- * Rediseñar la estructura de sus proyectos para dotarlos de flexibilidad operativa que responda a las necesidades diferenciadas de los Consejos Comunitarios y las autoridades ancestrales –particularmente en restitución territorial, reparación colectiva y atención humanitaria diferencial–, superando la rigidez que dificulta la adaptación cultural y territorial del gasto, y garantizar que la reglamentación del Decreto Ley 4635 protocolizada el 27 de marzo de 2026 (Artículo 2.9.8.1.5, párrafo 3) se materialice en el diligenciamiento efectivo de la PIIP durante 2026.

Al Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación:

- * Evaluar la creación de un fondo específico o mecanismo financiero plurianual dirigido a la reparación integral de las comunidades negras víctimas del conflicto armado, con asignaciones que garanticen la continuidad de la política más allá del ciclo presupuestal anual y reduzcan la dispersión actual en múltiples proyectos de inversión.

A la UARIV y al Departamento Nacional de Planeación:

- * Avanzar en el diseño de indicadores de resultado que trasciendan la ejecución presupuestal y permitan valorar el efecto real de las medidas del Decreto Ley 4635 sobre el goce efectivo de derechos territoriales, la pervivencia cultural y la reparación material y simbólica en concertación con las autoridades tradicionales Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y los Consejos Comunitarios.

3. Derecho a la educación comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctima del conflicto armado

La evaluación y el seguimiento al derecho a la educación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado, en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011, exige reconocer que la educación no constituye una simple prestación de un servicio público o la entrega de una prestación sectorial aislada, sino una garantía esencial para la reparación integral, la pervivencia cultural, la superación de la discriminación estructural y la reconstrucción del tejido comunitario afectado por la violencia y el desplazamiento forzado ocurrido durante décadas.

Para estas comunidades, el daño causado por el conflicto armado no se agota en el desplazamiento, el confinamiento, el despojo territorial o la afectación individual de sus miembros. También comprende la ruptura de procesos de transmisión cultural, la pérdida de condiciones para el aprendizaje comunitario, el debilitamiento de autoridades propias, la exposición de niñas, niños, adolescentes y jóvenes a riesgos de reclutamiento, violencia, desertión y exclusión, así como la persistencia de barreras históricas asociadas al racismo, la pobreza territorial y la baja presencia institucional.

En consecuencia, el derecho a la educación debe ser garantizado desde una perspectiva étnica, territorial, reparadora y de derechos humanos; que a la luz del Decreto Ley 4635 de 2011 impone al Estado la obligación de diseñar e implementar medidas acordes con las características culturales de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, garantizando identidad cultural, autonomía, derecho propio, igualdad material y pervivencia física y cultural.

A través del análisis de datos nacionales y territoriales, se examinan las acciones desarrolladas por el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX, en cuanto a las garantías de las comunidades étnicas de que trata el Decreto Ley 4635 de 2011.

3.1. Resultados Nacionales identificados en matrícula e inversión

Con base en la información reportada por el Ministerio de Educación para la vigencia 2025, correspondiente a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se identifican cuatro proyectos de inversión con asignaciones específicas orientadas a promover el acceso, permanencia y calidad educativa. En conjunto, estos proyectos registran recursos apropiados por \$122.180 millones, de los cuales se comprometieron aproximadamente \$111.595 millones, se obligaron \$105.846 millones y se pagaron \$105.704 millones, lo que representa una ejecución cercana al 86,5 % de los recursos apropiados para esta población.

Los recursos se concentraron principalmente en la implementación de la política de gratuidad y estrategias de financiación para el acceso y permanencia en la educación superior (\$88.665 millones), la transformación de la educación inicial, preescolar, básica y media con enfoque integral (\$12.000 millones), la construcción, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa (\$21.015 millones) y el fortalecimiento de procesos de fomento de la educación superior con criterios de equidad y pertinencia (\$500 millones). Estos resultados evidencian una focalización de la inversión en acciones orientadas a ampliar oportunidades educativas y reducir brechas de acceso para estas comunidades.

El sector educativo informó que no dispone de un trazador presupuestal específico para víctimas étnicas, sino de mecanismos independientes de

clasificación para grupos étnicos y para víctimas del conflicto armado. En consecuencia, la identificación de los recursos efectivamente dirigidos a víctimas pertenecientes a Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras o al pueblo Rrom requiere realizar cruces de información entre los registros de beneficiarios de los programas sectoriales y el RUV.

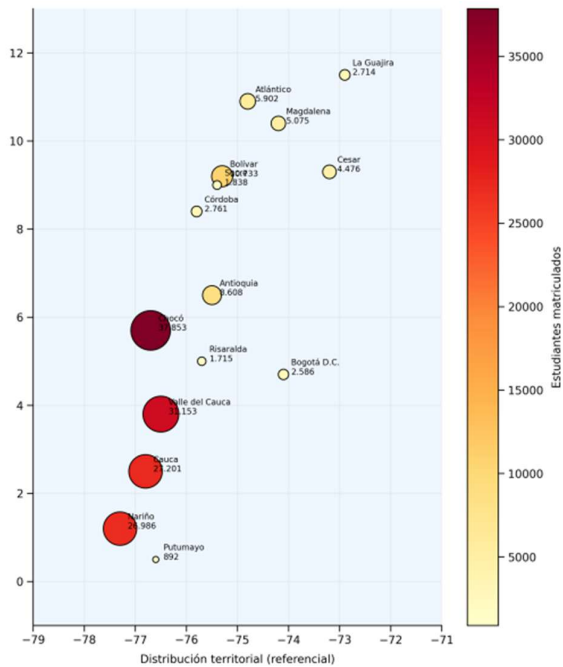
Esta situación no constituye un hallazgo nuevo, de hecho, ya había sido advertida por la CSMDL a la Implementación de los Decretos Ley Étnicos, la cual señaló la necesidad de fortalecer los mecanismos de identificación, registro y seguimiento presupuestal de las inversiones destinadas a las víctimas étnicas, con el fin de mejorar la trazabilidad de los recursos y la evaluación de los resultados alcanzados.

La ausencia de un instrumento que articule simultáneamente las variables de pertenencia étnica y condición de víctima representa una limitación para el seguimiento de la política pública, pues dificulta determinar con precisión el volumen de recursos invertidos, el número de beneficiarios atendidos y el impacto específico de las acciones desarrolladas en cumplimiento de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. Aunque el sector cuenta con trazadores diferenciados para Pueblos Étnicos y para víctimas, la falta de un trazador específico para víctimas étnicas restringe la capacidad institucional para generar información consolidada, realizar análisis comparativos y disponer de evidencia suficiente para la toma de decisiones y la evaluación de la implementación de estas medidas de reparación integral.

De acuerdo con la información del SIMAT para 2025, se registran 175.222 estudiantes pertenecientes a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de los cuales 78.155 corresponden a población víctima del conflicto armado. La matrícula se concentra principalmente en los departamentos de Chocó (37.853 estudiantes), Valle del Cauca (31.153),

Cauca (27.201) y Nariño (26.986), evidenciando la relevancia de estos territorios en la garantía del derecho a la educación para estas comunidades.

Ilustración 2. Cobertura SIMAT 2025, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raízales



Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes -CGR. Reporte Ministerio de Educación

En materia de primera infancia, el Ministerio orientó sus acciones al fortalecimiento de la educación inicial con enfoque diferencial, en el marco de la Ley 1804 de 2016 - Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”. La estrategia busca garantizar trayectorias educativas completas desde la educación inicial hasta la educación superior, reconociendo la diversidad étnica y cultural y priorizando territorios rurales, rurales dispersos, poblaciones vulnerables y municipios afectados por la violencia. La meta del PND 2022 - 2026 consiste en aumentar la atención de 1,9 millones a 2,7 millones de niñas y niños de 0 a 5 años mediante educación inicial en el marco de la atención integral. La universalización progresiva se adelantó en las 97 Entidades Territoriales

Certificadas y en 426 municipios priorizados, incluidos todos los municipios PDET.

Respecto a la cobertura, para septiembre de 2025 se reportaron 23.339 niñas y niños víctimas pertenecientes a grupos étnicos atendidos en educación inicial en el marco de la atención integral, de los cuales 15.820 fueron atendidos por el ICBF y 7.519 por el Ministerio de Educación. De los cuales se atendieron 8.776 niñas y niños Afrocolombianos, 1.635 pertenecientes a comunidades Negras, y 4 Palenqueros, beneficiados por las acciones de educación inicial, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 10. Cobertura de educación inicial para población víctima perteneciente a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (corte 2025)

Grupo poblacional	Atendidos por ICBF	Atendidos por MEN	Total atendidos	Total Atendidos Víctimas
Afrocolombianos	5.728	3.048	8.776	3.282
Comunidades Negras	376	1.259	1.635	1.403
Palenqueros - Raizal	3	1	4	2
Total comunidades Negras, Afrocolombianas y Palenqueras	6.107	4.308	10.415	4.687

Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte Ministerio de Educación

Asimismo, se registró la matrícula oficial en preescolar para población víctima perteneciente a este grupo con 3.282 estudiantes afrodescendientes, negritudes (1403), palenquero (1) y raizal (1).⁸ Las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras concentran 44,6% de la cobertura de educación inicial dirigida a víctimas pertenecientes a Pueblos Étnicos.

Durante 2025, el Ministerio focalizó las acciones de primera infancia en territorios con alta presencia de comunidades Negras, Afrocolombianas,

⁸ Información cruce de datos SIMAT y RUV con corte a junio de 2025.

Raizales y Palenqueras, principalmente en Buenaventura y municipios del Valle del Cauca, Timbiquí y otros territorios del Cauca, varios de ellos ubicados en zonas PDET. En estos territorios se desarrollaron procesos de formación y acompañamiento dirigidos a maestras, maestros, etnoeducadores, madres comunitarias y sabedores, con el propósito de incorporar enfoques étnicos, interculturales y de reconocimiento de los saberes ancestrales en la atención educativa de la primera infancia.

Para fortalecer la educación inicial con pertinencia cultural, esta cartera impulsó la implementación de estrategias orientadas al diseño y ejecución de modelos educativos propios para comunidades afrodescendientes, buscando ampliar la cobertura del segundo ciclo de educación inicial (preescolar) y reducir las brechas históricas entre las zonas urbanas y rurales.

En este marco, se desarrolló la propuesta Fortalecimiento de Prácticas Educativas para la Educación Inicial desde un Enfoque Étnico Diferencial Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, así como la actualización del diplomado Educación Inicial de Calidad con Enfoque Étnico Diferencial Negro y Afrocolombiano, elaborado en articulación con la Fundación Mujer mediante la suscripción del contrato CO1.PCCNTR.8195364 de 2025 por \$380.000.000.

Asimismo, durante 2025 se avanzó en la implementación del primer módulo del Programa de Formación con Enfoque Étnico Diferencial para comunidades Negras y Afrocolombianas en los departamentos de Valle del Cauca y Cauca. Esta estrategia incorporó contenidos relacionados con identidad cultural, interculturalidad, inclusión y saberes ancestrales, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades pedagógicas del talento humano encargado de la atención de niñas y niños de primera infancia. Complementariamente, la Dirección de Primera Infancia ejecutó contratos destinados a fortalecer las capacidades de docentes y agentes educativos, apoyar proyectos educativos comunitarios interculturales y promover una educación inicial pertinente y de

calidad para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender -UAPA expidió la Resolución 051 de 2025, mediante la cual estableció los lineamientos técnicos, administrativos y las condiciones mínimas para la implementación del Programa de Alimentación Escolar - PAE en establecimientos educativos y etnoeducativos oficiales con población perteneciente a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Esta normativa fortalece la incorporación de un enfoque diferencial en la prestación del servicio, reconociendo y promoviendo las prácticas culturales, alimentarias y los saberes ancestrales propios de estas comunidades.

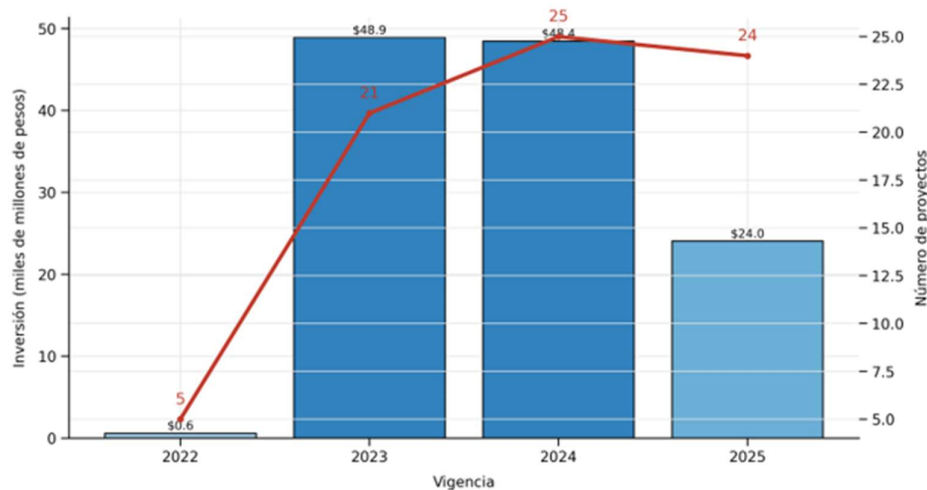
De igual manera, el Ministerio fortaleció la implementación de la educación propia y pertinente mediante la ejecución de 33 contratos con pueblos y organizaciones indígenas y 18 contratos con organizaciones, asociaciones y consejos comunitarios de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en distintos territorios del país. Estas acciones estuvieron orientadas al fortalecimiento de los Proyectos Educativos Comunitarios -PEC, bajo un enfoque étnico, territorial y diferencial que reconoce la diversidad cultural, la autonomía de los pueblos y el derecho a una educación contextualizada.

Los procesos se desarrollaron en departamentos como Bolívar, Magdalena, Sucre, Córdoba, La Guajira, Cesar, Putumayo, Valle del Cauca, Nariño, Chocó, Cauca, Risaralda, Tolima y Boyacá, mediante alianzas con organizaciones y consejos comunitarios representativos. Como resultado, se avanzó en el fortalecimiento de los modelos educativos propios, la recuperación de la memoria histórica, la preservación de los saberes ancestrales y la consolidación de propuestas pedagógicas acordes con las realidades culturales, sociales y territoriales de estas comunidades del país.

Durante 2025, el Ministerio fortaleció las acciones dirigidas a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en educación básica y media mediante estrategias orientadas al acceso, permanencia y calidad educativa. Entre las principales acciones se destacan la búsqueda activa de estudiantes fuera del sistema escolar, la implementación de la Estrategia de Acogida, Bienestar y Permanencia, el fortalecimiento de la etnoeducación y la educación propia, así como programas de formación docente y producción de materiales pedagógicos con enfoque diferencial. Estas intervenciones se acompañaron de inversiones destinadas a ampliar la cobertura educativa y cerrar brechas históricas de acceso y permanencia en territorios étnicos y rurales.

Entre 2022 y 2025 se ejecutaron 75 proyectos de infraestructura educativa para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, por un valor acumulado de \$121.953 millones. Las vigencias 2023 y 2024 concentraron la mayor inversión, con recursos superiores a \$48 mil millones cada una, mientras que 2025 mantuvo un número similar de proyectos (24), aunque con una menor asignación presupuestal. La inversión se orientó principalmente a territorios rurales, donde se localizó el 77,3 % de los proyectos financiados.

Ilustración 3. Infraestructura Educativa para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras



Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte Ministerio de Educación

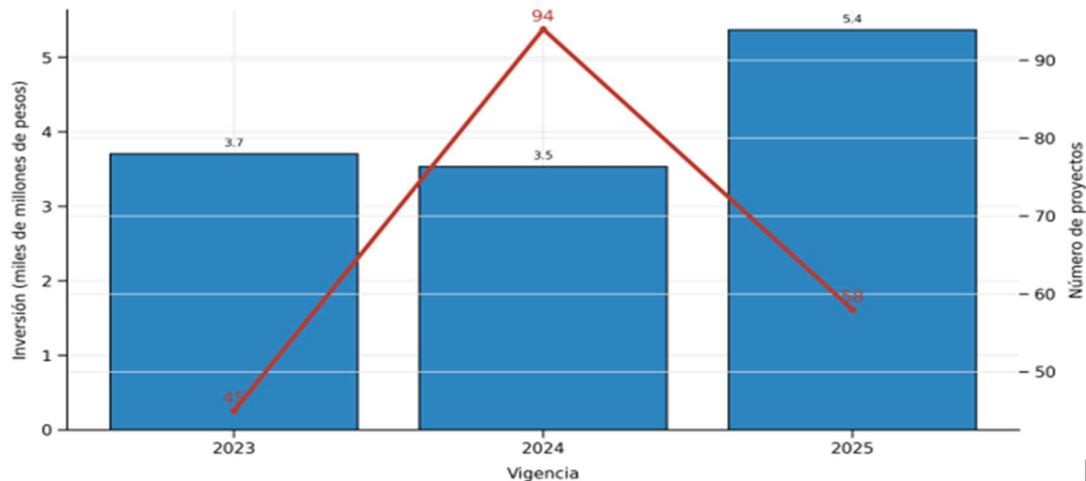
Estas inversiones se concentraron principalmente en proyectos de mejoramiento, ampliación y reposición de infraestructura educativa, orientados a fortalecer las condiciones físicas de los establecimientos educativos y ampliar la capacidad de atención en territorios con presencia de estas comunidades. Respecto al estado de los proyectos, para las vigencias 2022-2025 predominan las intervenciones reportadas como terminadas, evidenciando avances concretos en la ejecución de la infraestructura educativa.

Por otro lado, entre 2022 y 2025 se identifican 197 proyectos de dotación escolar dirigidos a establecimientos educativos que atienden comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, con una inversión acumulada superior a \$12.606 millones. El análisis de las fuentes de financiación evidencia que por recursos de Ley 21 administrados por el Ministerio, se aportaron aproximadamente \$6.902 millones (54,7 %) del total invertido, constituyéndose en la principal fuente de financiación de estas intervenciones.

En segundo lugar, se destacan los recursos provenientes del mecanismo de Obras por Impuestos, con cerca de \$4.875 millones (38,7 %), reflejando una participación significativa del sector privado en el fortalecimiento de los

ambientes educativos para estas comunidades. Adicionalmente, los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo -BID financiaron inversiones por aproximadamente \$1.964 millones (15,6 %), mientras que otras fuentes canalizadas a través de FINDETER tuvieron una participación marginal.

Ilustración 4. Dotación escolar para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (2022-2025)



Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte Ministerio de Educación

En conjunto, estos resultados muestran una estrategia de financiamiento diversificada, aunque con una marcada concentración en los recursos públicos nacionales y en mecanismos de inversión orientados al cierre de brechas educativas en territorios con presencia de comunidades afrodescendientes.

En materia de educación superior, el artículo 52 del Decreto Ley 4635 de 2011 establece la obligación de garantizar a las víctimas pertenecientes a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras una educación libre de discriminación, que les permita dar continuidad a sus trayectorias académicas y acceder a las mismas condiciones y oportunidades reconocidas para los Pueblos Étnicos contemplados en el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011. En concordancia con este mandato, el PND 2022-2026 plantea estrategias orientadas a ampliar la cobertura, fortalecer la infraestructura educativa, avanzar en la gratuidad de la matrícula y robustecer

financieramente las instituciones de educación superior públicas, con el propósito de alcanzar una tasa de cobertura bruta del 62% en educación superior para el año 2026.

Dado lo anterior, en el marco de la Política de Gratuidad “Puedo Estudiar”, establecida mediante la Ley 2307 de 2023 y reglamentada por el Decreto 2271 de 2023, garantiza la gratuidad de la matrícula ordinaria para estudiantes de programas de pregrado (técnicos, tecnológicos y universitarios) en 64 instituciones de educación superior públicas del país, con el propósito de avanzar hacia el acceso universal y equitativo a la educación superior en Colombia. En 2025, aproximadamente 167.000 personas accedieron al beneficio otorgado por la política de gratuidad en la matrícula. El Ministerio no suministró información desagregada por población beneficiaria ni por territorio, lo que limita el análisis diferencial y la identificación de avances, brechas y niveles de cobertura en los distintos grupos poblacionales y regiones del país.

Así mismo es pertinente resaltar que el Gobierno Nacional promulgo el Decreto 1098 de 2025, adicionando el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación e implementándose la reglamentación para la creación y fortalecimiento de universidades públicas de carácter especial propias e interculturales de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Su propósito principal es garantizar el derecho a una educación superior pertinente, intercultural y acorde con las particularidades históricas, territoriales y culturales de estas comunidades.

Con base en la información reportada por el ICETEX, el Fondo Comunidades Negras registró recursos ejecutados por \$201.596 millones en 2023 y \$205.217 millones en 2024, destinados a la financiación de apoyos para el acceso y permanencia en la educación superior de población Afrocolombiana, Negra, Raizal y Palenquera. Para la vigencia 2025 no se reportó una asignación específica para este fondo; en su lugar, se registró un rubro

consolidado denominado “Fondo de Reparación para Educación Superior” por \$113,6 millones, orientado de manera conjunta a la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, cuyos recursos son administrados por el ICETEX bajo la modalidad de Fondos en Administración. En consecuencia, no resulta metodológicamente adecuado realizar una comparación directa con las vigencias anteriores ni concluir la existencia de una reducción efectiva de la inversión destinada a esta población.

En cuanto a la cobertura de la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera reportada por el ICETEX, se evidencia que la principal estrategia de apoyo a la educación superior se concentra en la financiación de matrícula, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 11. Cobertura Educación Superior Población Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros

Vigencia	Nivel de formación	Rubro financiable	Apropiación	Pago
2023	Técnico, tecnológico y universitario	Matrícula y sostenimiento	\$201.595.733.513	\$201.595.733.513
2024	Técnico, tecnológico y universitario	Matrícula y sostenimiento	\$205.216.591.241	\$205.216.591.241
2025	Técnico, tecnológico y universitario	Matrícula y sostenimiento*	\$113.645.591	\$113.645.591*

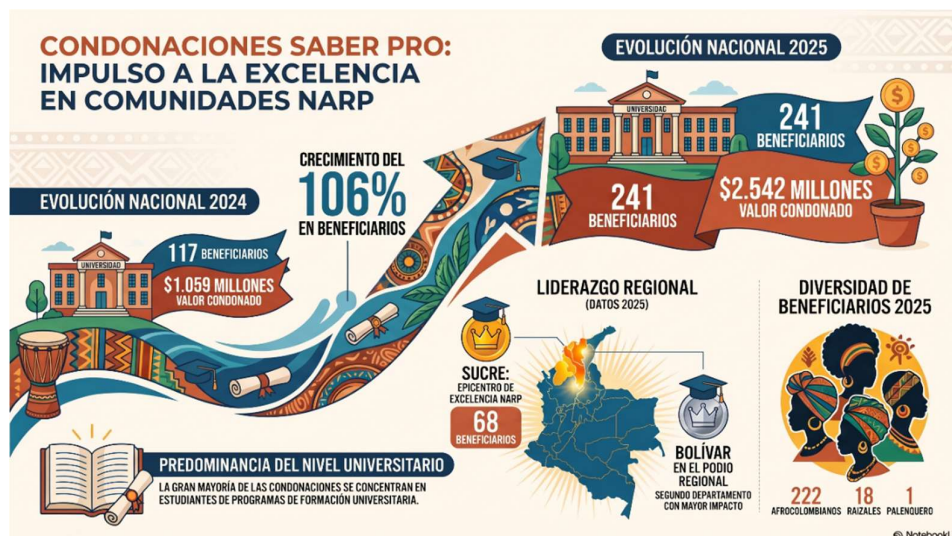
Elaboró: Equipo Seguimiento y Monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte ICETEX y Ministerio de Educación Nacional.

*Nota: * Para 2025, los recursos corresponden al Fondo de Reparación para Educación Superior, destinado de manera conjunta a la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. El Ministerio reportó que la ejecución se encontraba en curso y que los valores corresponden a consignaciones recibidas, por lo que no representan necesariamente la ejecución definitiva de la vigencia ni permiten identificar el monto específico asignado a esta población.*

Más allá de la disminución cuantitativa observada entre 2024 y 2025, el principal problema radica en que la nueva forma de reporte no permite identificar qué proporción de los recursos consolidados fue efectivamente destinada a estudiantes pertenecientes a estas comunidades ni establecer si se mantuvo, redujo o incrementó el esfuerzo presupuestal previamente realizado a través del precitado Fondo.

Entre 2023 y 2025, el Estado implementó mecanismos de condonación de créditos educativos para estudiantes pertenecientes a poblaciones priorizadas, incluyendo esta población, clasificadas en condición de vulnerabilidad mediante el Sisbén. A continuación, se presenta el registro del número de beneficiarios graduados y los recursos destinados a la cancelación de sus obligaciones financieras, permitiendo hacer seguimiento al alcance de estas medidas de apoyo educativo.

Ilustración 5. Condonaciones Saber Pro Impacto y Resultados en la Población Afrodescendiente



Las condonaciones de créditos educativos se consolidan como un mecanismo de acción afirmativa para promover la permanencia y graduación de estudiantes pertenecientes a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en la educación superior. Entre 2024 y 2025, el número de beneficiarios afrocolombianos graduados pasó de 117 a 241 estudiantes, mientras que los recursos condonados aumentaron de \$ 1.059 millones a \$2.542 millones, lo que evidencia un fortalecimiento significativo de este instrumento de apoyo. Asimismo, la mayor concentración de las condonaciones se registró en programas de formación universitaria, lo que

refleja su contribución al acceso, permanencia y culminación de estudios profesionales por parte de esta población, favoreciendo el fortalecimiento de sus capacidades individuales y comunitarias.

El avance nacional en el componente educativo presenta un comportamiento mixto: hay acciones, inversión y reportes institucionales, pero todavía no existe evidencia suficiente de una garantía integral, diferencial y reparadora del derecho a la educación para víctimas pertenecientes a este Pueblo Étnico.

3.2. Análisis territorial y regional:

Departamento de Bolívar

La principal apuesta institucional corresponde a la construcción de la Política Pública Educativa de Bolívar -PPEB 2025-2027, la cual incorpora un enfoque diferencial orientado a visibilizar y atender las necesidades educativas de las comunidades étnicas y víctimas del conflicto armado. En este marco se diseñó el Programa de Etnoeducación, dirigido a estudiantes, docentes y comunidades de instituciones etnoeducativas oficiales, con cobertura en el 100% de los establecimientos etnoeducativos del departamento. Este programa contempla la dotación de materiales pedagógicos con enfoque étnico, la capacitación permanente de docentes en etnoeducación y educación antirracista, así como el fortalecimiento de la articulación con consejos comunitarios y otras autoridades étnicas para consolidar procesos educativos culturalmente pertinentes.

De igual forma, se estructuró el Programa para el Fortalecimiento de la Identidad Cultural, cuyo propósito es promover procesos curriculares, pedagógicos y culturales que fortalezcan la identidad étnica y cultural de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Entre las acciones previstas se encuentran la capacitación docente en educación

intercultural, el fortalecimiento de lenguas y expresiones culturales propias, la dotación de instrumentos musicales autóctonos y materiales culturales, así como la articulación con casas de cultura, sabedores ancestrales y otras instituciones territoriales. Este programa tendrá cobertura en el conjunto de instituciones educativas oficiales del departamento.

Otro avance relevante corresponde al Programa LEOB -Lectura, Escritura, Oralidad y Biblioteca, el cual incorpora material pedagógico y literario que incluye leyendas, relatos, mitos y narrativas tradicionales de comunidades afrodescendientes, contribuyendo al reconocimiento de la diversidad étnica dentro de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En materia de acceso y permanencia en la educación superior, la Secretaría de Educación proyectó líneas de créditos educativos condonables para egresados de instituciones oficiales, dentro de las cuales se incluyen criterios de priorización para víctimas del conflicto armado y comunidades étnicas. Asimismo, se establecieron créditos condonables para docentes, orientados al fortalecimiento de competencias en enfoques etnoeducativos e interculturales para la atención de población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera.

Respecto a la articulación institucional, la entidad informó que la política educativa territorial se encuentra ajustada con los lineamientos nacionales sobre etnoeducación y educación para Pueblos Étnicos, promoviendo mecanismos de concertación con autoridades étnicas y espacios de participación para incorporar sus necesidades y expectativas en la planeación educativa. Adicionalmente, destacó avances en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como elemento central de la política educativa departamental.

No obstante, la información reportada también evidencia desafíos para la implementación efectiva del enfoque étnico. La Gobernación reconoce que

históricamente el departamento ha desarrollado sus acciones con mayor énfasis hacia las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras debido a su importancia poblacional y territorial, pero señala la necesidad de continuar fortaleciendo la caracterización de estudiantes étnicos, la incorporación de contenidos identitarios en los proyectos educativos institucionales, la formación docente en enfoques interculturales y la articulación con las organizaciones comunitarias.

Aunque existen lineamientos nacionales para la atención educativa de la población víctima, su implementación requiere adaptarse a las particularidades territoriales y culturales de cada comunidad étnica, lo que demanda una mayor articulación entre las entidades territoriales y el Ministerio de Educación para garantizar su aplicación efectiva en los municipios.

3.3. Contexto DDHH, crisis humanitaria, respuesta institucional y caracterización poblacional

La respuesta institucional frente a la violencia y la deserción escolar de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado evidencia acciones de permanencia educativa, articulación interinstitucional y atención diferencial, pero aún presenta limitaciones frente a la magnitud del riesgo. El Ministerio de Educación Nacional ha reportado acciones de acompañamiento y articulación con Entidades Territoriales Certificadas para disminuir la deserción escolar y fortalecer la permanencia en el sistema educativo, así como gestiones específicas con la UARIV orientadas a la permanencia de la población víctima del conflicto armado.

A continuación, se presentan las cifras y datos más relevantes para análisis:

Ilustración 6. Impactos sobre el derecho a la educación



Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte Ministerio de Educación

“La garantía del derecho a la educación requiere fortalecer las estrategias de prevención del reclutamiento, protección de las comunidades educativas y permanencia escolar en territorios afectados por el conflicto armado”.

3.4. Balance Indicadores

El seguimiento evidencia que los esfuerzos institucionales se han concentrado principalmente en procesos de formación y algunos componentes de infraestructura; sin embargo, persisten retrasos significativos en los instrumentos estructurales de política pública requeridos para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 12. Avance de indicadores relacionados con el derecho a la educación de la comunidad de Negra, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros

Línea de acción	Indicador	Avance acumulado cuatrienio	Estado	Análisis
▣ Formación con enfoque étnico diferencial	Diseño e implementación del programa de formación para maestros, etnoeducadores, madres comunitarias y sabedores Negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.	90 %	Avance alto	Constituye el principal logro reportado, evidenciando progresos significativos en el fortalecimiento de capacidades pedagógicas y la incorporación del enfoque étnico diferencial en la educación.
▣ Infraestructura educativa	Estructuración de la norma técnica e implementación de planes de infraestructura para comunidades de Negra, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros.	60 %	Avance medio-alto	Alcanzó el 100 % de la meta prevista para 2025, reflejando avances en la planificación y adecuación de infraestructura educativa con enfoque étnico.
▣ Formación avanzada para etnoeducadores	Docentes y directivos docentes beneficiados con becas de maestría en Educación Intercultural	0,16 %	Avance bajo	Aunque se reportan beneficiarios, el cumplimiento frente a la meta de 2.500 docentes es baja, evidenciando dificultades para ampliar la cobertura del programa.
● Sistema Etnoeducativo Especial Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros	Concertación, reglamentación e implementación del Sistema Etnoeducativo Especial	Sin avance reportado	Rezago crítico	No se registran avances cuantitativos, lo que evidencia retrasos en la reglamentación e implementación de este compromiso estructural.
● Política de educación intercultural	Diseño e implementación de la política pública de educación intercultural para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.	Sin avance reportado	Rezago crítico	No se reportan resultados que permitan evidenciar avances en la formulación e implementación de la política.
● Fondo Especial para Comunidades Negras	Reglamentación e implementación del Fondo Especial de Comunidades Negras	0 %	Rezago crítico	El indicador no presenta avances, lo que limita la consolidación de mecanismos específicos de financiación para esta población.

Línea de acción	Indicador	Avance acumulado cuatrienio	Estado	Análisis
● Educación superior para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.	Implementación de la política pública de educación superior para estudiantes de pregrado y posgrado de Comunidades Negras	0 %	Rezago crítico	No se registran avances en la implementación de la política orientada a garantizar acceso y permanencia en educación superior.
● Caracterización de establecimientos etnoeducativos	Establecimientos educativos de Comunidades Negras caracterizados y acompañados por el Ministerio de Eduació	0 %	Rezago crítico	No se reportan avances en la identificación y fortalecimiento de establecimientos etnoeducativos que atienden población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera.

Fuente: Elaboración propia con base en anexo de indicadores étnicos 2025 - MEN/Sinergia

Uno de los principales desafíos identificados es la ausencia de un trazador presupuestal específico para víctimas étnicas. El Ministerio de Educación informó que cuenta con mecanismos independientes para registrar Pueblos Étnicos y víctimas del conflicto armado, pero no dispone de una herramienta que permita identificar simultáneamente ambas condiciones. Esta situación dificulta determinar con precisión el monto de los recursos invertidos, el número de beneficiarios atendidos y los resultados alcanzados específicamente en las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado, limitando la evaluación de las medidas previstas en el Decreto Ley 4635 de 2011.

Aunque se reportan inversiones y acciones en educación inicial, básica, media y superior, persisten rezagos significativos en la implementación de los principales instrumentos estructurales de la política educativa étnica. Entre ellos se destacan la falta de avances en la reglamentación e implementación del Sistema Etnoeducativos Especial para comunidades negras, la Política Pública de Educación Intercultural, el Fondo Especial para Comunidades

Negras y la política de educación superior para estudiantes afrodescendientes. Estos retrasos limitan la consolidación de un modelo educativo propio, diferencial y sostenible para estas comunidades.

A nivel territorial, la Gobernación de Bolívar identificó la necesidad de continuar fortaleciendo la caracterización de estudiantes pertenecientes a Pueblos Étnicos, incorporar de manera más efectiva contenidos identitarios y culturales en los Proyectos Educativos Institucionales -PEI, ampliar la formación docente en enfoques interculturales y consolidar procesos de articulación con consejos comunitarios y organizaciones afrodescendientes. Estos aspectos son fundamentales para garantizar una educación pertinente y coherente con la identidad cultural de las comunidades negras.

Si bien existen lineamientos nacionales para la atención educativa de la población víctima, su implementación requiere adaptarse a las realidades sociales, culturales y territoriales de cada comunidad. En consecuencia, uno de los retos más importantes consiste en fortalecer la articulación entre el Ministerio de Educación y las entidades territoriales para asegurar que las orientaciones nacionales puedan traducirse en acciones efectivas en los municipios y territorios con presencia afrodescendiente.

En educación superior persisten dificultades para medir el impacto diferencial de las políticas dirigidas a la población afrodescendiente. El Ministerio no reportó información desagregada por población beneficiaria ni por territorio en la Política de Gratuidad, lo que impide identificar avances específicos para las comunidades negras. Adicionalmente, la nueva modalidad de reporte del Fondo de Reparación para Educación Superior no permite establecer con claridad qué proporción de los recursos fue destinada a estudiantes afrodescendientes ni evaluar la continuidad del esfuerzo presupuestal realizado mediante el Fondo Comunidades Negras.

Finalmente, se establece que la garantía efectiva del derecho a la educación sigue enfrentando riesgos asociados al conflicto armado. Persisten problemáticas relacionadas con la deserción escolar, el confinamiento, el desplazamiento forzado, las amenazas a las comunidades educativas y el riesgo de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en territorios étnicos. Por ello, se destaca la necesidad de fortalecer las estrategias de prevención, protección y permanencia escolar en las zonas más afectadas por la violencia.

3.5. Recomendaciones

Al Ministerio de Educación Nacional:

- Fortalecer los mecanismos de información, seguimiento y evaluación de las acciones dirigidas a víctimas étnicas, mediante instrumentos que permitan identificar de manera diferenciada la condición de pertenencia étnica y victimización. Esto contribuiría a mejorar la trazabilidad de los recursos, la identificación de beneficiarios y la medición de resultados asociados a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011.
- Avanzar en los procesos de concertación, reglamentación e implementación de los instrumentos de política pública pendientes, particularmente el Sistema Etnoeducativo Especial para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, la política de educación intercultural y los mecanismos previstos para fortalecer el acceso y la permanencia en la educación superior.
- Implementar estrategias de formación docente con enfoque étnico diferencial e intercultural, así como los procesos de acompañamiento a los PEC y demás modelos educativos propios, con el fin de consolidar una educación pertinente y acorde con las características culturales y territoriales de estas comunidades.

Al Ministerio de Educación Nacional y al ICETEX:

- Fortalecer la disponibilidad y calidad de la información relacionada con las estrategias de acceso, permanencia y graduación en educación superior de esta población, incorporando variables que permitan realizar análisis diferenciados por grupo poblacional, territorio y condición de víctima.

A las entidades territoriales certificadas en educación:

- Reforzar los procesos de caracterización de estudiantes pertenecientes a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como la incorporación de contenidos relacionados con la identidad cultural, la memoria histórica y los saberes ancestrales en los proyectos educativos institucionales y demás instrumentos de planeación educativa territorial.

Al Ministerio de Educación Nacional y a las entidades territoriales certificadas:

- Fortalecer la articulación institucional para adaptar los lineamientos nacionales a las particularidades territoriales y culturales de las comunidades afrodescendientes, especialmente en municipios con alta concentración de población víctima y en territorios afectados por dinámicas de violencia y exclusión histórica.

Recomendación transversal al SNARIV:

- Instar a las entidades que integran el SNARIV fortalecer las estrategias de prevención del reclutamiento, protección de comunidades educativas y permanencia escolar en territorios con alta afectación por el conflicto armado. Lo anterior resulta fundamental para garantizar la educación como medida de reparación integral, preservar la identidad cultural de los pueblos indígenas y contribuir a las garantías de no repetición establecidas en el Decreto Ley 4635 de 2011.

4. Derecho a la Salud para Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado

La garantía del derecho fundamental a la salud constituye uno de los pilares para la atención, asistencia, reparación integral y restitución de derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado, reconocidas por el Decreto Ley 4635 de 2011 como sujetos de especial protección constitucional. En este contexto, el seguimiento a las acciones desarrolladas por las entidades del orden nacional y territorial resulta fundamental para evaluar los avances alcanzados, identificar las brechas persistentes y determinar los desafíos que afectan el acceso efectivo a servicios de salud con enfoque diferencial, cultural y territorial.

El presente capítulo analiza los resultados reportados durante la vigencia 2025 por las entidades responsables de la implementación de la política pública, con énfasis en las acciones orientadas a la atención psicosocial, la rehabilitación integral, la participación comunitaria, el fortalecimiento de la infraestructura sanitaria y la incorporación del enfoque étnico en los modelos de atención en salud. Asimismo, examina los esfuerzos adelantados para fortalecer la articulación con las comunidades y avanzar en la construcción de instrumentos que reconozcan las particularidades culturales, organizativas y territoriales de estas comunidades.

Los resultados evidencian avances relevantes en la asignación y ejecución de recursos, la implementación de medidas de rehabilitación colectiva, la adopción de lineamientos para el enfoque diferencial en salud y el fortalecimiento del PAPSIVI. De igual forma, se identifican inversiones significativas en infraestructura y dotación hospitalaria en territorios con

presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como acciones territoriales encaminadas a mejorar las condiciones de acceso a los servicios de salud.

No obstante, el análisis también pone de relieve importantes desafíos asociados a la consolidación de una política diferencial plenamente operativa, la generación de información desagregada para la población beneficiaria, la articulación interinstitucional, la sostenibilidad de las medidas de reparación colectiva y la reducción de las brechas territoriales que aún limitan el ejercicio efectivo del derecho a la salud. En particular, persisten dificultades para identificar con precisión los resultados específicos obtenidos para las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, situación que restringe la evaluación integral de los avances alcanzados en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011.

Bajo esta perspectiva, el presente análisis busca aportar elementos técnicos para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de salud, contribuyendo al fortalecimiento del enfoque étnico en la política pública y al seguimiento de las medidas orientadas a garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población.

4.1. Resultados Obtenidos en 2025 a Nivel Nacional, según el Ministerio de Salud y Protección Social

Durante la vigencia 2025 el Ministerio de Salud y Protección Social reportó avances en la implementación de acciones orientadas a la rehabilitación dirigidas a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, principalmente mediante la ejecución de los PIRC, el fortalecimiento del

PAPSIVI y la asignación de recursos para atender la medida de rehabilitación psicosocial.

Entre 2022 y 2025, los recursos asignados para el cumplimiento del Decreto Ley 4635 de 2011 mostraron una tendencia general de crecimiento, pasando de \$2.006,2 millones en 2022 a \$6.262,1 millones en 2025. El mayor incremento se registró en 2023 (74,9%) y 2025 (89,3%), mientras que en 2024 se presentó una leve disminución del 5,7% frente al año anterior.

En todas las vigencias, los recursos estuvieron destinados tanto a gastos de funcionamiento como a inversión, particularmente en acciones de atención psicosocial, rehabilitación, enfoque diferencial y reparación integral para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado, como se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla X. Asignación presupuestal para el cumplimiento del Decreto Ley 4635 de 2011

Vigencia	Funcionamiento (\$)	Inversión (\$)	Total asignado para Decreto 4635 (\$)	Variación frente al año anterior	Nivel de ejecución
2022	1.091.426.976	914.784.768	2.006.211.744	-	100%
2023	1.859.516.694	1.649.255.666	3.508.772.360	74,9%	100%
2024	1.614.906.150	1.693.053.720	3.307.959.870	-5,7%	100%
2025	2.739.219.990	3.522.896.792	6.262.116.782	89,3%	100%

Elaboró: Equipo Seguimiento y Monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte Ministerio de Salud.

Los recursos financiaron tanto gastos de funcionamiento como de inversión, principalmente orientados a la atención psicosocial, rehabilitación y reparación integral con enfoque diferencial para las comunidades afrodescendientes víctimas del conflicto armado. Además, la ejecución presupuestal alcanzó el 100% en todas las vigencias, evidenciando una gestión eficiente de los

recursos y el fortalecimiento continuo de las acciones de reparación y restablecimiento de derechos.

4.1.1. Sistema de Salud Propio

El Ministerio evidencia que, entre 2023 y 2025, se asignaron \$33.000 millones para el desarrollo de acciones dirigidas específicamente a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el marco de los compromisos relacionados con consulta previa, construcción y difusión de lineamientos en salud, así como la implementación de acuerdos derivados del PND 2022-2026.

Tabla 13. Recursos asignados para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras - Ministerio de Salud y Protección Social

Vigencia	Consejo comunitario / Organización beneficiaria	Objeto	Tipo de acción	Valor (\$)
2023	Consejo Comunitario	Consulta previa	Consulta previa	\$11.000.000.000
2023	Consejo Comunitario	Construcción de lineamientos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	Consulta previa	\$4.350.000.000
Total 2023	—	—	—	15.350.000.000
2024	Consejo Comunitario	Acuerdos Plan Nacional de Desarrollo	Acuerdos PND	\$2.890.000.000
2024	Consejo Comunitario	Difusión de lineamientos	Mesa de diálogo social	\$6.110.000.000
Total 2024	—	—	—	\$9.000.000.000
2025	Organización Cuenca del Río Cacarica	PND-ENCP Comunidades negras	Acuerdos PND	\$8.650.000.000
Total 2025	—	—	—	\$8.650.000.000
Total 2023-2025	—	—	—	\$33.000.000.000

Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte Ministerio de Salud.

Si se analiza el comportamiento de la inversión durante el período 2023-2025, se observa que el 46,5% de los recursos se concentró en 2023, principalmente en actividades de consulta previa y construcción de lineamientos; el 27,3% se ejecutó en 2024, enfocado en la implementación de compromisos y difusión de instrumentos; mientras que el 26,2% restante correspondió a 2025, mediante recursos dirigidos a la Organización Cuenca del Río Cacarica. En total, la inversión acumulada ascendió a \$33.000 millones, lo que evidencia un esfuerzo institucional orientado a incorporar el enfoque diferencial previsto en el Decreto Ley 4635 de 2011 dentro de las acciones de salud para las víctimas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

El principal avance normativo reportado por el Ministerio corresponde a la expedición de la Resolución 1964 de 2024, mediante la cual se adoptan los lineamientos para la implementación del enfoque diferencial étnico en salud dirigidos a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El documento señala que estos lineamientos fueron contruidos con participación de las comunidades y están orientados al fortalecimiento de las prácticas culturales, la medicina tradicional, los saberes ancestrales y la incorporación de estos elementos en los procesos de atención en salud

4.1.2. Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado -PAPSIVI

Un resultado relevante corresponde al fortalecimiento del PAPSIVI, para 2025, este programa contó con una asignación de \$24.209,1 millones y permitió brindar atención a 52.029 víctimas. Dentro de esta cobertura se atendieron 8.473 víctimas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, constituyéndose en una de las principales estrategias de rehabilitación y recuperación psicosocial implementadas por el sector salud para esta

población. Los recursos fueron transferidos a las ESE de 175 municipios priorizados, ampliando la capacidad institucional para la prestación de servicios integrales de salud.

4.1.3. Medidas de reparación con enfoque étnico

Durante 2025, el Ministerio avanzó en la implementación de medidas de rehabilitación física, mental y psicosocial en Sujetos de Reparación Colectiva étnicos priorizados, incluidos diversos consejos comunitarios de comunidades negras. Estas acciones fueron ejecutadas mediante los PIRC y se diseñaron teniendo en cuenta las particularidades culturales, territoriales y organizativas de las comunidades afectadas por el conflicto armado.

Esta cartera reportó avances en la implementación de 23 PIRC durante el segundo semestre de 2025. Las acciones desarrolladas se integraron al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se ejecutaron mediante un esquema de coordinación entre las autoridades de los sujetos de reparación colectiva, las ESE territoriales, las entidades territoriales de salud y el nivel nacional. La intervención contempló etapas de alistamiento, concertación, implementación y cierre, siguiendo la guía metodológica establecida para pueblos y comunidades étnicas.

Entre los consejos comunitarios afrocolombianos priorizados para la implementación de acciones de rehabilitación y fortalecimiento comunitario, se encuentran el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Rincón Guapo, el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Berruguita, los Consejos Comunitarios de Bojayá, el Consejo Comunitario La Toma, el Consejo Comunitario Cuenca del Río Cauca y Microcuencas de los ríos Tetás y Mazamorrero, el Consejo Comunitario Nueva Esperanza del Hoyo y los consejos comunitarios de La Jagua de Ibirico, entre otros.

Para la implementación de las medidas de rehabilitación en sujetos de reparación colectiva étnicos, el Ministerio expidió la Resolución 1406 de 2025,

mediante la cual asignó recursos por \$2.950.078.074 a las E.S.E encargadas de desarrollar las acciones en los territorios priorizados.

Desde la perspectiva del enfoque diferencial, las acciones ejecutadas buscaron responder a las particularidades culturales, territoriales y organizativas de las comunidades afectadas por el conflicto armado. El Ministerio destaca que los procesos fueron diseñados con participación activa de los sujetos colectivos, garantizando concertación previa y pertinencia cultural en las intervenciones. Este enfoque permitió articular la rehabilitación psicosocial con las dinámicas comunitarias y fortalecer procesos de recuperación colectiva, respetando la autonomía y las formas propias de organización de las comunidades.

No obstante, la entidad reporta dificultades asociadas a la ejecución de las acciones durante 2024, señalando que la cancelación de un convenio de cooperación internacional y los avances previos de la UARIV en algunos sujetos de reparación colectiva modificaron las condiciones inicialmente previstas, impidiendo la ejecución de acciones programadas para esa vigencia. Esta situación obligó a realizar un nuevo proceso de concertación y priorización para 2025, con el fin de garantizar una intervención más focalizada y articulada con los compromisos establecidos en los PIRC.

En síntesis, la gestión del Ministerio de Salud durante 2025 evidencia avances concretos en la implementación de las medidas de rehabilitación previstas en el Decreto Ley 4635 de 2011, mediante la focalización territorial de sujetos de reparación colectiva, la asignación de recursos específicos para la rehabilitación psicosocial, el fortalecimiento del PAPSIVI y la incorporación de criterios de participación y pertinencia cultural. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la continuidad de los procesos, la coordinación interinstitucional y la consolidación de mecanismos que permitan una trazabilidad más precisa de las intervenciones y resultados alcanzados en los territorios.

4.1.4. Ejecución y Cumplimiento de Metas

Con corte al 30 de junio de 2026, los tres indicadores a cargo del Ministerio relacionados con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en materia de acceso a salud registran estado de no cumplimiento. Estos indicadores se concentran en la construcción de una ruta metodológica para un sistema propio de salud, el intercambio de saberes con la Comisión III del Espacio Nacional De Consulta Previa de Medidas Legislativas y Administrativas de Carácter General susceptibles de afectar directamente a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras -ENCP y la realización de encuentros comunitarios para definir adecuaciones socioculturales en la prestación de servicios e infraestructura en salud. Aunque se identifican acciones de gestión para el indicador NT2-29, como la suscripción y prórroga del contrato 2876 de 2025 y la realización de sesiones técnicas con la Comisión III, dichas actuaciones aún no se traducen en cumplimiento formal.

Tabla 14. Cumplimiento de Indicadores de salud población afrocolombiana 2025

Código	Indicador identificado	Semáforo	Acciones/evidencia encontrada para el informe
NT2-29	Ruta metodológica construida para definir los elementos que permitan la construcción de un sistema propio en salud para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	● Crítico	En 2025 se reporta avance mediante el contrato 2876 de 2025, la segunda sesión de la Comisión III en Cali, la construcción conjunta de un documento técnico ajustado, concertado y preaprobado, acompañamiento técnico al Consejo Comunitario de Cacarica y prórroga del contrato hasta marzo de 2026; sin embargo, el indicador sigue sin aparecer como cumplido en la base.
NT2-34	Porcentaje de avance en los encuentros de intercambio de saberes en relación con los programados o	● Crítico	El informe sectorial 2025 incluye el trazador NT2-34 dentro del seguimiento a los compromisos para las comunidades afro y señala que los trazadores incorporan acciones de participación social, medicina ancestral, formación intercultural en salud y

Código	Indicador identificado	Semáforo	Acciones/evidencia encontrada para el informe
	concertados con la Comisión III del ENCP		adecuación de servicios; no obstante, en la base entregada el indicador figura como no cumplido.
NT2-35	Porcentaje de encuentros comunitarios para definir adecuaciones socioculturales en la prestación de servicios e infraestructura en salud realizados	● Crítico	El informe sectorial 2025 incluye el trazador NT2-35 como parte del seguimiento a la garantía de derechos en salud para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y menciona acciones relacionadas con adecuación de servicios para la atención de esta población; sin embargo, el archivo base lo registra como no cumplido.

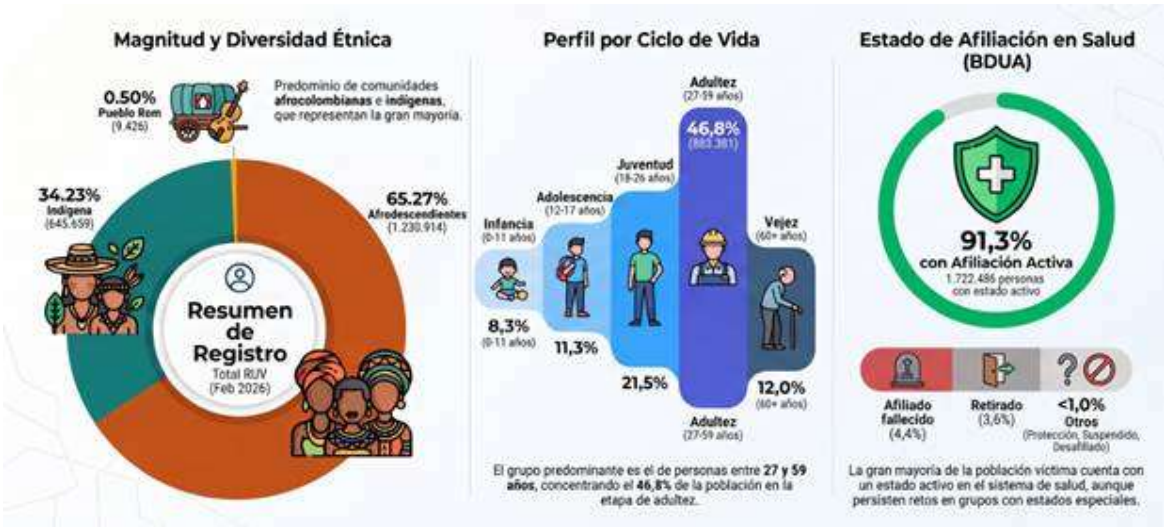
Fuente: Elaboración propia con base en la matriz [Gestión Étnica](#), indicadores étnicos para comunidades negras a cargo del MSPS, corte al 30 de junio de 2026; e información complementaria del Informe de Seguimiento Técnico y Presupuestal del MSPS sobre el cumplimiento de los acuerdos con pueblos Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros.

4.1.5. Perfil Sociodemográfico de las Víctimas con Pertenencia Étnica en Colombia

De acuerdo con la información del RUV reportada en el cubo de poblaciones especiales del SISPRO, a febrero de 2026 se registran 1.885.999 víctimas que se reconocen como pertenecientes a grupos étnicos. La mayoría corresponde a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera con 1.213.014 personas (65,3%), seguida por la población indígena, con 645.659 personas (34,2%). En menor proporción se registran personas pertenecientes al pueblo Rom o gitano 9.426 con un 0.5% de participación del total de víctimas con pertenencia étnica registradas en el país.

En términos de acceso a salud, existe una cobertura mayoritariamente activa en el Base de Datos Única de Afiliados -BDUA, con 1.722.486 personas bajo este estado. Demográficamente, la población se concentra de forma predominante en la etapa de la adultez (27 a 59 años), que representa casi la mitad del registro total con 883.381 personas.

Ilustración 7. Radiografía de la Población Étnica Víctima:
Acceso a Salud y Perfil de Vida



Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte Ministerio de Salud.

Según el Ministerio, la mayoría de las víctimas étnicas registradas cuentan con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS. Del total de 2.657.501 personas, el 48,2% (1.279.770) pertenece al régimen subsidiado y el 35,4% (941.239) al régimen contributivo, concentrando conjuntamente más del 83% de la población. En menor proporción se encuentran personas afiliadas bajo otras modalidades, como particular, vinculado o regímenes especiales para población desplazada, mientras que solo el 2,0% corresponde a registros sin definición de afiliación. Estos resultados muestran una amplia cobertura del aseguramiento en salud entre la población víctima étnica registrada, con predominio del régimen subsidiado.

Tabla 15. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población víctima étnica registrada (2026)

Tipo de Usuario RIPS	Personas
----------------------	----------

0 - No definido	53.111
1 - Contributivo	941.239
2 - Subsidiado	1.279.770
3 - Vinculado	81.185
4 - Particular	127.031
5 - Otro	118.321
6 - Desplazado con afiliación a régimen contributivo	16.059
7 - Desplazado con afiliación a régimen subsidiado	21.343
8 - Desplazado no asegurado o vinculado	19.442
Total general	2.657.501

Fuente: MSPS-SISPRO- Cubo de poblaciones especiales, RegistroUnicoVictimas2026. Fechas actualización: 20260223

Por otro lado, los RIPS evidencia un total de 3.374.548 atenciones realizadas a la población víctima étnica registrada. La mayor proporción corresponde a procedimientos e intervenciones no quirúrgicas, con 1.634.768 registros (48,4%), lo que refleja un predominio de actividades relacionadas con consultas, diagnósticos, tratamientos y acciones de atención integral en salud.

En segundo lugar, se ubican los procedimientos e intervenciones quirúrgicas, con 863.862 registros (25,6%), lo que muestra una demanda importante de servicios especializados.

Tabla 16. Atenciones en salud de la población víctima étnica registradas en los RIPS según tipo de procedimiento (2026)

Procedimientos RIPS	Personas
00 Procedimientos e intervenciones quirúrgicas	863.862
01 Procedimientos e intervenciones no quirúrgicos	1.634.768
02 Procedimientos e intervenciones sobre la comunidad, su entorno y salud	82.947
03 Procedimientos e intervenciones hacia la protección de la salud de los trabajadores	30
04 - Servicios de salud	214
1 - No definido	771.150
NA - Anexos	21.577
Total general	3.374.548

Fuente: MSPS-SISPRO- Cubo de poblaciones especiales, RegistroUnicoVictimas2026. Fechas actualización:

20260223

Estos resultados evidencian que la respuesta del sistema de salud hacia la población víctima étnica se concentra principalmente en la atención individual, con una menor participación de acciones colectivas y comunitarias de promoción y prevención. Asimismo, muestra diferencias entre la información registrada en el RUV y la reportada por el Ministerio.

4.1.6. Fortalecimiento de la infraestructura y dotación en salud para pueblos Afrocolombianos - Vigencia 2025

A continuación, se relacionan los principales proyectos de infraestructura, dotación hospitalaria, construcción, reposición y fortalecimiento de servicios de salud ejecutados en territorios con presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras durante 2025.

Tabla 17. Proyectos de Infraestructura y dotación dirigidos a la población afrocolombiana

Departamento	Cantidad municipios	Cantidad proyectos	Valor asignado MSPS (\$)
Antioquia	3	6	\$ 19.184.369.671
Archipiélago de san Andrés, Providencia y Santa Catalina	1	2	\$ 896.933.419
Atlántico	1	1	\$ 576.905.431
Bolívar	1	1	\$ 12.820.567.477
Cauca	7	29	\$ 61.275.889.838
Cesar	5	6	\$ 24.872.697.795
Chocó	14	40	\$ 18.558.849.837
Córdoba	3	10	\$ 3.667.889.678
La guajira	4	24	\$ 11.569.229.195
Magdalena	5	10	\$ 5.922.979.480
Nariño	7	38	\$ 28.423.390.830
Sucre	3	9	\$ 16.897.328.714

Valle del cauca	4	5	\$ 5.457.460.256
TOTAL	58	181	\$ 210.124.491.617

Elaboró: Equipo Seguimiento y monitoreo Decretos Leyes-CGR. Reporte Ministerio de Salud

La distribución territorial de los recursos muestra una concentración significativa en los departamentos del Pacífico colombiano. Cauca registró la mayor inversión, con \$61.275 millones destinados a 29 proyectos en siete municipios, seguido por Nariño, con 38 proyectos financiados y recursos por \$28.423 millones, y Chocó, con 40 proyectos y una inversión de \$18.558 millones. En conjunto, estos tres departamentos concentran más de la mitad de los proyectos financiados, lo que evidencia una priorización de territorios con alta presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y con importantes necesidades en materia de infraestructura sanitaria.

Entre las inversiones más representativas sobresale la reposición de la infraestructura física de la Unidad Nivel I de López de Micay (Cauca), con recursos superiores a \$44.165 millones, constituyéndose en el proyecto de mayor valor financiado en territorios asociados al Decreto Ley 4635 de 2011. Asimismo, se destacan la construcción de los hospitales de Agustín Codazzi y Hernando Quintero Blanco (Cesar), la reposición del Hospital Local Manuela Pabuenta Lobo (Bolívar) y la construcción de nueva infraestructura hospitalaria en San Onofre (Sucre), proyectos que fortalecen la oferta institucional en zonas con presencia significativa de comunidades étnicas.

Las inversiones también estuvieron orientadas al fortalecimiento tecnológico de los servicios de salud mediante la adquisición de equipos biomédicos, sistemas de radiología, tomografía y otros dispositivos de apoyo diagnóstico. Estas acciones complementan las obras de infraestructura y buscan mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones prestadoras de salud frente a las necesidades de atención de la población. Adicionalmente, se identifican

proyectos dirigidos al fortalecimiento de servicios móviles y estrategias de atención en territorios de difícil acceso, particularmente en municipios del litoral Pacífico.

4.1.7. Análisis territorial y regional: Departamento de Bolívar

Las acciones relacionadas con el acceso a la salud de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se desarrollaron principalmente a través de un enfoque de inclusión, garantía de derechos y atención a los determinantes sociales de la salud. La Gobernación de Bolívar incorporó el enfoque diferencial étnico dentro de su modelo de intervención territorial, promoviendo acciones orientadas a reducir las barreras de acceso a los servicios institucionales y fortalecer la participación de las comunidades en la formulación y seguimiento de políticas públicas.

Uno de los principales resultados reportados corresponde al alcance territorial de las inversiones ejecutadas por la administración departamental. El informe señala que más de **21.530 personas afrodescendientes** fueron beneficiadas mediante proyectos y programas asociados a salud, agua potable, saneamiento básico y desarrollo social, reconociendo que estos componentes inciden directamente sobre las condiciones de bienestar y calidad de vida de la población.

En materia de acceso a la salud, la Gobernación desarrolló jornadas de promoción y prevención orientadas al fortalecimiento de capacidades comunitarias y al reconocimiento de derechos. Estas acciones incluyeron actividades de formación en derechos humanos, inclusión social, prevención de la discriminación y fortalecimiento organizativo en comunidades étnicas. De manera complementaria, se promovieron espacios de formación para líderes y lideresas comunitarias, contribuyendo a mejorar los procesos de participación y la interlocución con las instituciones del sector salud.

La Gobernación también reportó el fortalecimiento de los mecanismos de participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras mediante el acompañamiento a consejos comunitarios, mesas de participación y otros espacios de diálogo social. Estas acciones buscaron fortalecer la incidencia de las comunidades en la definición de prioridades territoriales y en el seguimiento de las políticas públicas orientadas a garantizar sus derechos colectivos. Datos clave para el informe.

Desde la perspectiva del Decreto Ley 4635 de 2011, la principal contribución de la Gobernación de Bolívar se concentra en la incorporación del enfoque diferencial étnico en la gestión territorial y en la articulación de acciones dirigidas a mejorar los determinantes sociales que afectan la salud de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Sin embargo, el informe no presenta indicadores específicos sobre afiliación al Sistema de Salud, cobertura de aseguramiento, consultas médicas, atención diferencial o resultados sanitarios desagregados para esta población. Por tanto, los avances reportados se relacionan principalmente con acciones de inclusión, participación comunitaria y mejoramiento de condiciones asociadas al acceso efectivo a los servicios de salud.

A partir del análisis de la información reportada, los principales retos para la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 en materia de salud para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado continúan asociados a la consolidación de una política diferencial plenamente operativa, con capacidad de demostrar resultados específicos sobre la población sujeto de protección.

Si bien se evidencian avances en la asignación de recursos, la adopción de lineamientos para el enfoque diferencial en salud, el fortalecimiento del PAPSIVI y la implementación de medidas de rehabilitación colectiva, persisten dificultades relacionadas con la articulación entre las entidades nacionales y

territoriales, la continuidad de los procesos y la trazabilidad de las intervenciones desarrolladas en los territorios. Se destaca que aún existen limitaciones para identificar con precisión los resultados alcanzados y realizar seguimiento efectivo a las acciones implementadas en favor de las víctimas pertenecientes a estas comunidades.

Otro desafío relevante se relaciona con la consolidación del enfoque diferencial en el Sistema de Salud. Aunque entre 2023 y 2025 se destinaron recursos para procesos de consulta previa, construcción de lineamientos y desarrollo de acuerdos orientados a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el proceso de implementación de un modelo de salud con pertinencia cultural aún se encuentra en construcción. En consecuencia, se requiere fortalecer la incorporación efectiva de los saberes, prácticas tradicionales y mecanismos propios de atención dentro de los servicios de salud, garantizando que las medidas adoptadas trasciendan la formulación normativa y se materialicen en acciones concretas y sostenibles en los territorios.

En materia de rehabilitación y reparación colectiva, persisten retos para garantizar la continuidad y estabilidad de las intervenciones. Durante 2024 se presentaron dificultades derivadas de la cancelación de un convenio de cooperación internacional y de ajustes en la priorización de sujetos de reparación colectiva, circunstancias que afectaron la ejecución de algunas acciones previstas y obligaron a redefinir la focalización para 2025. Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de planeación, coordinación y financiación que permitan asegurar la sostenibilidad de las medidas de reparación dirigidas a estas comunidades víctimas del conflicto armado.

Adicionalmente, uno de los principales desafíos identificados corresponde a la disponibilidad de información estadística e indicadores específicos para la

población beneficiaria del Decreto Ley 4635 de 2011. El documento señala que gran parte de los indicadores sectoriales son reportados para la población étnica en general y no permiten identificar resultados exclusivos para las víctimas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Esta limitación dificulta la evaluación del impacto de las inversiones y de las estrategias implementadas, así como la medición del avance efectivo en el cumplimiento de las medidas de atención, asistencia, rehabilitación y reparación integral contempladas en el Decreto.

Finalmente, en el ámbito territorial persisten desafíos relacionados con las condiciones estructurales de acceso a los servicios de salud. Aunque durante 2025 se financiaron 181 proyectos de infraestructura y dotación en 58 municipios con presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la concentración de inversiones en departamentos como Cauca, Nariño y Chocó pone de manifiesto la persistencia de brechas históricas en materia de infraestructura sanitaria, acceso geográfico, capacidad instalada y prestación de servicios en zonas rurales y dispersas. Esto implica la necesidad de mantener y ampliar las inversiones en infraestructura, equipamiento y modelos de atención adaptados a las particularidades culturales y territoriales de estas comunidades para garantizar una atención integral, oportuna y con pertinencia étnica.

4.2. Recomendaciones

Ministerio de Salud y Protección Social:

- Fortalecer los mecanismos de seguimiento y reporte diferencial de la información relacionada con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado, de manera que sea posible identificar resultados, coberturas, recursos ejecutados e

impactos específicos derivados de la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011.

- Continuar avanzando en la implementación y territorialización de los lineamientos de salud para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, promoviendo su incorporación en los instrumentos de planeación y gestión sectorial, así como en los modelos de atención desarrollados por las entidades territoriales y los prestadores de servicios de salud.
- Impulsar la trazabilidad de las acciones financiadas con recursos asociados al Decreto Ley 4635 de 2011, de tal manera que se pueda verificar con mayor precisión el alcance, cobertura y resultados de las medidas de atención, rehabilitación y reparación implementadas en los territorios.
- Consolidar los mecanismos que permitan incorporar de manera efectiva los saberes tradicionales y las prácticas propias de estas comunidades dentro de las estrategias de atención en salud con enfoque intercultural, en concordancia con los lineamientos expedidos por la entidad.

A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Salud y Protección

Social:

- Fortalecer los mecanismos de coordinación requeridos para la implementación de las medidas de rehabilitación contempladas en los PIRC, con el propósito de minimizar las afectaciones derivadas de cambios en la priorización territorial o dificultades de ejecución que puedan impactar la continuidad de las acciones dirigidas a los sujetos colectivos.
- Promover instrumentos que permitan evaluar periódicamente el avance de las medidas de rehabilitación colectiva, especialmente en los sujetos

de reparación colectiva pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con el fin de identificar oportunamente riesgos y oportunidades de mejora en su implementación.

A las Entidades Territoriales de Salud (Gobernación de Bolívar):

- Incorporar el enfoque diferencial étnico en los instrumentos de planeación territorial en salud, procurando que las acciones orientadas a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado cuenten con mecanismos de seguimiento que permitan evidenciar resultados concretos en acceso, atención y rehabilitación.
- Priorizar el cierre de brechas territoriales en acceso a servicios de salud, particularmente en municipios rurales, dispersos y de difícil acceso donde se concentra una proporción importante de comunidades sujetas de protección del Decreto Ley 4635 de 2011 y donde persisten limitaciones en infraestructura, equipamiento y capacidad resolutive de la red pública.
- Promover los espacios de participación y diálogo con los consejos comunitarios y demás organizaciones representativas, de manera que la formulación y seguimiento de las intervenciones en salud incorporen las necesidades y particularidades territoriales de las comunidades.

5. Derecho a la vivienda población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera víctima del conflicto armado

El marco normativo de atención y reparación integral a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado se encuentra en el Decreto Ley 4635 de 2011 en particular, los artículos 60 y 61 reconocen el derecho de estas comunidades a acceder de manera prioritaria y preferente a programas de vivienda, subsidios habitacionales y mecanismos de restitución relacionados con la pérdida, despojo, abandono o deterioro de sus viviendas como consecuencia del conflicto armado. Asimismo, dichas disposiciones promueven el acceso a soluciones habitacionales acordes con los principios de reparación integral y garantía de derechos. Este marco se sustenta en los artículos 7, 13 y 51 de la Constitución Política de Colombia, que consagran el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, el principio de igualdad y el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna.

En este contexto, el presente capítulo analiza la gestión institucional adelantada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el DPS y la Gobernación de Bolívar, departamento priorizado para el presente ejercicio de seguimiento. A partir de la revisión de las acciones desarrolladas por estas entidades, se identifican los principales avances, desafíos y oportunidades de mejora en la implementación de las medidas contempladas en el Decreto Ley 4635 de 2011.

De igual manera, se busca visibilizar las brechas que aún persisten en la garantía efectiva del derecho a la vivienda para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado,

particularmente en aspectos relacionados con el acceso a subsidios habitacionales, la pertinencia territorial y cultural de las soluciones de vivienda y focalización de la inversión pública. Desde esta perspectiva, el análisis aporta elementos para valorar el nivel de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de reparación integral y para formular recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la política pública.

5.1. Principales acciones adelantadas por las entidades de orden nacional y territorial en cumplimiento del Decreto Ley

5.1.1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

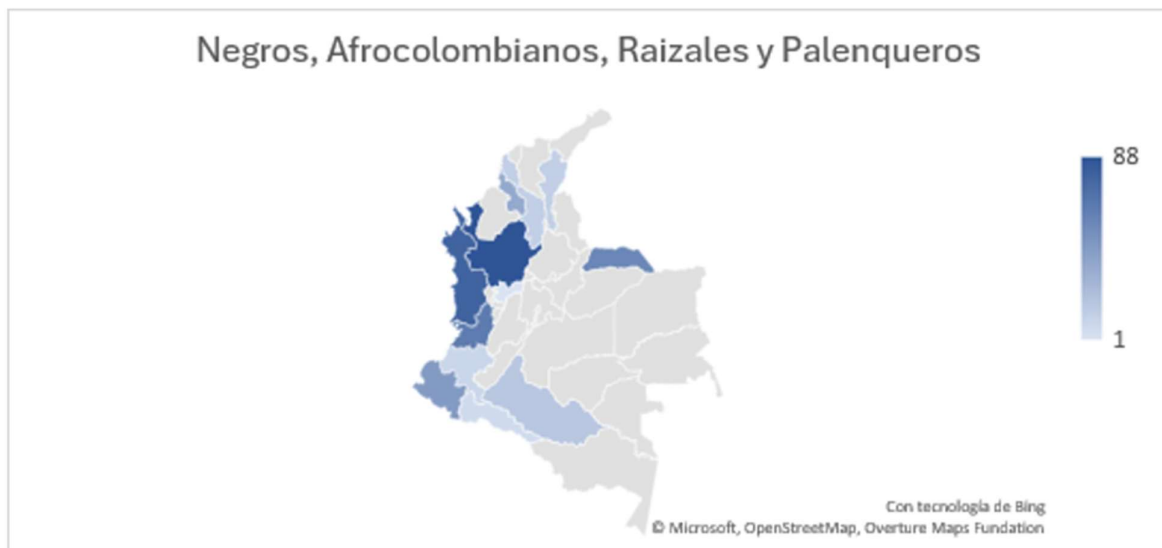
El Ministerio de Vivienda, es la entidad que lidera la política nacional de vivienda y hábitat, ha desarrollado acciones orientadas a garantizar el acceso progresivo a soluciones habitacionales para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado, reconocidas como sujetos de especial protección constitucional. Esta actuación se ha realizado principalmente a través de la implementación de programas de vivienda rural y urbana de alcance general, incorporando criterios de enfoque diferencial, priorización la pertinencia territorial, esto a través del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA y las entidades que integran el SNARIV.

La intervención de este Ministerio en relación con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras no se ha estructurado mediante programas exclusivos para esta población, sino a través de su inclusión prioritaria dentro de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural - PPVISR, adoptada mediante la Resolución 0536 de 2020, y de los programas de vivienda urbana vigentes. Bajo este esquema, la atención se materializa

mediante mecanismos de focalización basados en el RUV, el autorreconocimiento étnico en los procesos de postulación y la aplicación de criterios objetivos de priorización, en observancia de los principios de igualdad material y no discriminación.

A continuación, se presente la distribución geográfica de las entregas de viviendas nuevas rurales.

Ilustración 8. Focalización departamental de entrega de Viviendas Nuevas 2022- 2025



Fuente: Elaboración propia CGR, a partir de formulario de respuesta por el Ministerio de Vivienda. 2025

Entre los años 2022 y 2025, el Ministerio de Vivienda reportó la asignación de soluciones habitacionales a población étnica víctima del conflicto armado en distintas modalidades, destacándose la asignación de subsidios de vivienda

nueva rural, mejoramientos rurales y subsidios urbanos. En particular, durante la vigencia 2025 se certificó y entregó un total de 181 viviendas nuevas rurales, de las cuales 142 beneficiaron a población afrocolombiana, 33 a población negra y 6 a población raizal, evidenciando avances en la cobertura de la medida de vivienda prevista en el Decreto Ley 4635 de 2011, aunque sin trazadores presupuestales, ni metas diferenciadas exclusivamente para esta población.

En cuanto a la aplicación del enfoque étnico, el Ministerio de Vivienda reportó que no cuenta con un catálogo único de modelos de vivienda diferencial homologados para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; no obstante, señala que las soluciones habitacionales se ajustan mediante procesos de concertación caso a caso, incorporando criterios de pertinencia cultural, adaptación a las condiciones territoriales, reconocimiento de formas propias de organización social como lo son los Consejos Comunitarios y la respectiva participación comunitaria en las fases de estructuración y ejecución de los proyectos. Estos elementos buscan dar cumplimiento al mandato del Decreto Ley 4635 de 2011, en el entendido de que la vivienda constituye no solo una solución física, sino un componente esencial del arraigo territorial y la pervivencia colectiva de estas comunidades.

No obstante, la información reportada por el Ministerio también evidenció limitaciones estructurales para el seguimiento y monitoreo efectivo de la política desde un enfoque étnico, relacionadas con la ausencia de metas, indicadores y trazadores presupuestales específicos para población Negra Afrocolombiana, Raizal y Palenquera. Adicionalmente, de acuerdo con la información reportada por este Ministerio, se puede destacar como obstáculos de política pública las afectaciones operativas derivadas de condiciones de orden público y dispersión territorial, estos elementos inciden en la capacidad institucional para medir de manera precisa el impacto de la política de vivienda en el marco del Decreto Ley.

Ahora bien, respecto el monto del subsidio familiar de vivienda destinado a la adquisición de vivienda nueva urbana, y de conformidad con lo reportado por la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social, en el marco del programa Mi Casa Ya, dicho monto depende de la clasificación socioeconómica de acuerdo con la información del SISBÉN IV, según los siguientes parámetros: i. Hogares con clasificación del Sisbén IV entre los grupos A1 y C8, se les podrá asignar un subsidio hasta por treinta salarios mínimos legales mensuales vigentes (30 SMLMV); ii. Hogares con clasificación del Sisbén IV entre los grupos C9 y D20 se les podrá asignar un subsidio hasta por veinte salarios mínimos legales mensuales vigentes (20 SMLMV).

De la misma manera, los compromisos del Gobierno Nacional con Pueblos Étnicos, que promueven la cofinanciación con autoridades territoriales y organizaciones sociales, en las modalidades de vivienda urbana nueva y mejoramiento, se adelantan con subsidios de hasta 70 SMMLV y 22 SMMLV, respectivamente.

Por otro lado, el Subsidio Familiar de Vivienda Rural -SFVR para construcción de vivienda nueva en especie llega hasta 70 SMMLV. El valor del subsidio será diferencial dependiendo de la infraestructura de la zona para el transporte de materiales. El subsidio familiar de mejoramiento de vivienda rural tendrá un valor de hasta (22) salarios mínimos mensuales legales vigentes -SMMLV en cualquier parte del territorio nacional.

Finalmente, el Ministerio en el reporte brindado a este Ente de Control, afirma que se han identificado limitaciones relacionadas con la acreditación de derechos de propiedad, o posesión de los predios, así como el cumplimiento de los procedimientos de consulta previa cuando resultaban exigibles, conforme al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT y la jurisprudencia constitucional, esto ocasionando barreras para la implementación de programas relacionados con la vivienda.

5.1.2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En el marco de las obligaciones derivadas del Decreto Ley 4635 de 2011, el Ministerio de Agricultura ha intervenido en la garantía del derecho a la vivienda digna para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado, desde un rol complementario y articulador, vinculado principalmente a la provisión de bienes públicos rurales, la coordinación intersectorial y el cierre de obligaciones históricas del Programa de VISR.

De acuerdo con la información reportada por la entidad, los programas de vivienda rural ejecutados en vigencias anteriores –especialmente entre 2018 y 2019– no incorporaron de manera explícita el enfoque diferencial étnico en su diseño e implementación, lo que ha sido identificado por el propio Ministerio como una brecha frente a los mandatos del Decreto Ley 4635 de 2011. La ejecución operativa de estos subsidios se desarrolló mediante esquemas fiduciarios, particularmente a través de Fiduciaria S.A., bajo el marco normativo del Decreto Ley 890 de 2017 lo que limitó la capacidad institucional del Ministerio para incidir directamente en la adecuación cultural de las soluciones habitacionales dirigidas a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Durante 2025, la gestión del Ministerio estuvo marcada por un proceso de cierre, reorganización y rediseño del Programa VISR, condicionado por restricciones fiscales y rezagos presupuestales, conforme a lo dispuesto en la Ley 2294 de 2023⁹. En este contexto, el Ministerio priorizó la atención de casos con órdenes judiciales y de sujetos de especial protección

⁹Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

constitucional, dentro de los cuales se encuentran las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado.

Si bien, el Ministerio reconoce que no lidera actualmente la formulación ni la ejecución directa de la política de vivienda rural, su rol frente al Decreto Ley 4635 de 2011 se ha concentrado en la articulación interinstitucional, particularmente a través del Subsistema 4 del Sistema Nacional de Reforma Agraria y de la Mesa Técnica de Soluciones Duraderas. Estos espacios han permitido coordinar la provisión de vivienda con otras dimensiones clave de la reparación integral, como el acceso a la tierra, la seguridad alimentaria, la generación de ingresos y el arraigo territorial, especialmente en municipios PDET.

En términos de ajustes normativos y metodológicos, el Ministerio reportó avances recientes orientados a fortalecer el enfoque diferencial, entre los que se destaca la adopción del Manual Social con enfoque diferencial e interseccional, formalizado mediante la Resolución 010 de 2026. No obstante, dicho instrumento se encuentra aún en proceso de publicación y concertación con instancias representativas de comunidades Negras, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera víctimas del conflicto armado, lo que limita su aplicación plena y su impacto efectivo en la atención a estas.

Finalmente, es importante señalar que, la ejecución del Programa VISR se ha visto impactado por las medidas de ajuste fiscal adoptadas a nivel nacional. En particular, el aplazamiento presupuestal anunciado el 14 de enero de 2025 por el DNP, por un monto de \$12 billones, así como la expedición de la Circular Externa 002 del 7 de enero de 2025 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la cual se ordena el reintegro de recursos del PGN no ejecutados en un término superior a dos (2) años, en aplicación del párrafo transitorio del artículo 319 de la Ley 2294 de 2023. La aplicación de esta disposición tiene un impacto directo sobre los recursos

asociados al Programa VISR, particularmente sobre los rezagos presupuestales acumulados de vigencias anteriores, los cuales ascienden aproximadamente a \$820.890 millones de pesos.

5.1.3. Departamento para la Prosperidad Social

En el marco del Decreto Ley 4635 de 2011, que establece medidas de asistencia, atención y reparación integral para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado, el DPS ha desarrollado actuaciones orientadas a contribuir a la garantía del derecho a una vivienda digna desde su rol como entidad del sector de Inclusión Social y Reconciliación. La intervención del DPS en esta materia se ha caracterizado por un enfoque complementario y no sustitutivo de la política sectorial de vivienda, concentrándose en la provisión de infraestructura social y hábitat, específicamente mediante mejoramientos de condiciones de habitabilidad, dirigidos a hogares en situación de alta vulnerabilidad.

La principal herramienta de intervención del DPS en materia de vivienda ha sido el Programa de Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad -MCH, ejecutado a través de la Dirección de Infraestructura y Hábitat, en el marco del proyecto de inversión Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo de la Infraestructura Social y Hábitat para la Paz Total - FIP Nacional-. Este programa brinda asistencia técnica y financiera a entidades territoriales, principalmente de categorías 5 y 6, para la ejecución de obras de mejoramiento habitacional en zonas urbanas y rurales dispersas, priorizando territorios con altos índices de pobreza multidimensional, riesgo de victimización y localización en municipios PDET y ZOMAC, donde se concentra una parte significativa de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera víctima del conflicto armado.

Las intervenciones del programa MCH se materializan mediante incentivos en especie, sin generación de endeudamiento para los hogares beneficiarios, e incluyen adecuaciones en baños, cocinas, pisos, cubiertas y habitaciones, así como modalidades especiales orientadas a la accesibilidad de personas con movilidad reducida y personas mayores, con un tope máximo de financiación de 18 SMMLV por vivienda, permitiendo hasta dos intervenciones combinadas según el diagnóstico técnico individual.

Entre las vigencias 2023 y 2025, el DPS reportó la atención de más de 2.161 hogares mediante mejoramientos de condiciones de habitabilidad, con una proporción relevante de hogares víctimas del conflicto armado en departamentos como Putumayo, Caldas, Arauca, Bolívar, Tolima y Chocó, territorios con alta presencia de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. No obstante, la entidad reconoce que la información disponible no se encuentra desagregada por pertenencia étnica, conforme a los parámetros del Decreto Ley 4635 de 2011, lo que limita la capacidad institucional para evaluar de manera diferenciada los resultados e impactos de la intervención en estas comunidades.

Desde el componente normativo e institucional, ha participado en la formulación de proyectos para adicionar el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación (Decreto 1084 de 2015). Durante 2025 y 2026, estos proyectos fueron sometidos a consulta pública a través del Sistema Único de Consulta Pública -SUCOP y posteriormente remitidos a la Presidencia de la República, esto con el propósito de fortalecer el enfoque de reparación transformadora, la gestión colectiva de recursos y las rutas metodológicas de atención a sujetos colectivos de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

En este contexto, la actuación del DPS frente al Decreto Ley 4635 de 2011 evidencia una contribución relevante en términos de cobertura territorial, mejoramiento de condiciones de habitabilidad y fortalecimiento normativo,

especialmente en territorios con altos niveles de vulnerabilidad. Sin embargo, también pone de manifiesto limitaciones estructurales asociadas a la ausencia de caracterización específica de consejos comunitarios, la falta de desagregación étnica de la información, la inexistencia de indicadores de resultado diferenciados y la limitada trazabilidad del enfoque étnico en la ejecución programática, aspectos que resultan centrales en la política pública de vivienda para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado.

5.1.4. Gobernación de Bolívar

El departamento de Bolívar, ubicado en la región Caribe colombiana, se caracteriza por una importante diversidad étnica y cultural, en la que convergen comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras. Esta configuración territorial y social implica la existencia de brechas históricas de acceso a derechos, especialmente en áreas como vivienda, servicios públicos y condiciones de hábitat.

El Plan de Desarrollo Departamental Bolívar me Enamora 2024-2027, reconoce esta realidad e incorpora un enfoque diferencial mediante el cual busca eliminar cualquier forma de discriminación y atender de manera prioritaria a Pueblos Étnicos y poblaciones vulnerables. Asimismo, el plan adopta un enfoque de derechos humanos, donde la igualdad, la inclusión y la no discriminación son ejes centrales de la acción pública. En este marco, el departamento ha desarrollado acciones institucionales orientadas al fortalecimiento de capacidades comunitarias, la promoción de derechos colectivos y la inclusión socioeconómica de comunidades étnicas.

Con base en el Informe de Rendición de Cuentas 2025 de la Gobernación de Bolívar¹⁰, no se evidencian programas de vivienda exclusivos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Sin embargo, se identifican varias acciones institucionales que contribuyen de manera indirecta a la garantía del derecho a la vivienda y al hábitat digno, en el marco del enfoque diferencial étnico adoptado por el departamento. Entre estas se destaca la implementación del programa Bolívar Mi Casa Me Enamora, mediante el cual se reportó la construcción de 23 viviendas de interés social y la realización de 15 asistencias técnicas en materia de vivienda, orientadas a fortalecer el acceso de la población vulnerable a soluciones habitacionales. Asimismo, se adelantaron procesos de saneamiento y titulación de bienes fiscales, lo que contribuye a mejorar la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y genera condiciones favorables para el acceso futuro a programas de vivienda y mejoramiento habitacional (Gobernación de Bolívar, 2025).

De igual manera, la Gobernación desarrolló inversiones significativas en infraestructura básica y saneamiento, elementos fundamentales para la materialización del derecho a una vivienda digna. A través del programa Somos Agua Somos Vida, se ampliaron las coberturas de acueducto y alcantarillado mediante la construcción y mejora de sistemas de agua potable y saneamiento en corregimientos y zonas rurales del departamento.

Estas inversiones benefician de manera transversal a aproximadamente 21.530 personas pertenecientes a grupos étnicos, incluyendo población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, además de víctimas del conflicto armado y habitantes en condición de pobreza extrema. Particularmente, se adelantaron acciones en territorios con presencia población afrocolombiana, como Bocachica, donde se realizó una caracterización poblacional con enfoque

¹⁰Gobernación de Bolívar. (2025). *Informe técnico de rendición de cuentas 2025. Plan de Desarrollo "Bolívar Me Enamora"*. Gobernación de Bolívar.

diferencial para garantizar el acceso al agua potable en cumplimiento de la Sentencia T-012 de 2019 (Gobernación de Bolívar, 2025).

Sin embargo, a pesar de estos avances en términos de reconocimiento y enfoque transversal, persisten desafíos estructurales relacionados con la garantía efectiva de derechos específicos, particularmente en el acceso a soluciones habitacionales adecuadas para la población afrocolombiana. Se evidencia que la política pública departamental incorpora el enfoque diferencial de manera transversal, no obstante, estas acciones se desarrollan dentro de un marco general de intervención social y territorial, sin constituir una política sectorial específica de vivienda orientada a grupos étnicos víctimas del conflicto armado.

En conclusión, no existe una oferta diferenciada o exclusiva de política pública de vivienda dirigida específicamente a población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera víctimas del conflicto armado. Las acciones relacionadas con vivienda no presentan desagregación por grupo étnico, ni metas específicas que permitan evidenciar cobertura, acceso o impacto diferenciado para población afrocolombiana. De esta manera, los programas existentes operan bajo criterios generales, donde la población afro puede ser beneficiaria, pero no como sujeto de una estrategia diferencial estructurada.

5.1.5. Retos de política pública

A partir de la información analizada se identifican una serie de desafíos estructurales que continúan limitando la garantía efectiva del derecho a la vivienda para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras víctimas del conflicto armado.

Persiste la ausencia de una política de vivienda diferencial, teniendo en cuenta que la atención a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y

Palenqueras se realiza a través de programas generales de vivienda, sin una estrategia sectorial específica que responda integralmente a sus particularidades culturales, territoriales y sociales.

Se identifica limitada trazabilidad y seguimiento de la inversión, como es la ausencia de indicadores, metas, registros y trazadores presupuestales específicos que dificulta identificar el número de hogares beneficiados, así como medir el impacto y los resultados de la política sobre las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

También se puede destacar, las barreras jurídicas asociadas a los territorios colectivos, como son las dificultades relacionadas con la titulación colectiva, la formalización territorial y la seguridad jurídica sobre la tierra, continúan limitando la estructuración y ejecución de proyectos de vivienda en territorios ancestrales.

Sumado a ello, existen dificultades operativas en territorios dispersos y afectados por el conflicto, ya que la dispersión geográfica de las comunidades, los altos costos logísticos y las condiciones de seguridad presentes en algunos territorios generan retrasos en la ejecución de los proyectos y reducen la capacidad de cobertura institucional.

Finalmente, la falta de resultados diferenciados en el ámbito territorial, como es el caso de la Gobernación de Bolívar que no se dispone de información desagregada que permita identificar y evaluar los beneficios obtenidos específicamente por las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, lo que limita la valoración de los avances en la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011.

5.2. Recomendaciones

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

- Formalizar un esquema de costeo diferencial étnico, expresado en SMMLV, que permita ajustar los topes de los subsidios de vivienda rural a las condiciones particulares de los territorios colectivos de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Este mecanismo debe incorporar variables relacionadas con la dispersión geográfica, la accesibilidad, los costos logísticos y las necesidades de adecuación cultural de las soluciones habitacionales.
- Diseñar e implementar lineamientos técnicos específicos para la vivienda de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, garantizando procesos de concertación con los consejos comunitarios y demás autoridades representativas, de manera que los diseños, materiales y tipologías habitacionales respondan a las características culturales, ambientales y territoriales de cada comunidad.
- Consolidar un sistema de información unificado y desagregado por pertenencia étnica, consejo comunitario y territorio colectivo, que permita monitorear la cobertura, la ejecución de recursos y los impactos de la política pública de vivienda sobre las estas comunidades víctimas del conflicto armado.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

- Desarrollar y adoptar modelos de vivienda rural culturalmente pertinentes, contruidos mediante procesos de concertación con los consejos comunitarios, que incorporen materiales locales, prácticas constructivas tradicionales y formas de ocupación del territorio propias de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

- Fortalecer la ejecución de proyectos de vivienda con enfoque diferencial, asegurando que las inversiones respondan a las necesidades de estas comunidades ubicadas en territorios priorizados y afectados por el conflicto armado.
- Garantizar procesos de caracterización y actualización de bases de datos, incorporando variables étnicas que permitan una focalización más precisa de los hogares víctimas pertenecientes a comunidades priorizadas en el Decreto Ley 4635 de 2011.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:

- Incorporar lineamientos técnicos con enfoque étnico en el Programa de MCH, garantizando que las intervenciones consideren los usos culturales del espacio, las dinámicas comunitarias y las particularidades territoriales de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
- Implementar mecanismos de reporte y seguimiento con información desagregada por Pueblo Étnico, que permitan identificar de manera específica los hogares beneficiados y medir los resultados obtenidos en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011.
- Fortalecer la articulación con las entidades del sector vivienda y con el SNARIV, con el propósito de asegurar que las medidas de habitabilidad contribuyan de manera efectiva a los procesos de reparación integral y reparación transformadora de las comunidades víctimas.

Unidad para las Víctimas:

- Fortalecer la incorporación del componente de vivienda dentro de los PIRC, garantizando que las necesidades habitacionales de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras sean consideradas de manera prioritaria dentro de las medidas de reparación y reconstrucción del tejido social.

Agencia Nacional de Tierras:

- Identificar los cuellos de botella en los procesos de formalización, saneamiento y titulación de territorios colectivos, con el fin de superar las barreras jurídicas que dificultan la estructuración y ejecución de proyectos de vivienda dirigidos a estas comunidades.

Ministerio del Interior:

- Fortalecer el acompañamiento técnico en los procesos de concertación y participación intercultural entre el Estado y las autoridades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el marco de las consultas previas.

Gobernación de Bolívar:

- Formular e implementar proyectos de inversión para el resarcimiento al derecho de la vivienda en población víctima negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.
- Establecer comités técnicos territoriales con participación de organizaciones víctimas negra, afrocolombiana, raizal y palenquera para coordinar la cofinanciación de proyectos.
- Incluir metas étnicas específicas en los Planes de Desarrollo Departamental, PAT y PATR en zonas PDET y no PDET.

6. Adecuación y articulación institucional

La adecuación institucional requerida para la atención diferenciada de las víctimas pertenecientes al pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero,

así como el derecho a la participación, constituyen unos de los pilares del sistema de atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras consagrado por el Estado colombiano a partir del Decreto Ley 4635 de 2011.

Conforme al Decreto Ley, las instituciones públicas en una visión garantista y reivindicatoria de derechos fundamentales a las víctimas de los Pueblos Étnicos, especialmente protegidos por la Constitución Política de Colombia, deben adaptar y ajustar estructuras organizacionales, procedimientos, planes, programas, instrumentos y mecanismos de atención que aseguren, y evidencien un enfoque diferencial étnico. Entendiendo que, no se agota con la sola inclusión de esta población dentro de la oferta institucional existente.

En este sentido, la implementación de este Decreto Ley requiere de una transformación en la praxis de atención para la satisfacción de prioridades y necesidades de cara a la implementación de los componentes de la política pública de las víctimas pertenecientes a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras por los embates del conflicto armado interno o con ocasión de éste.

Pese a los avances, persisten desafíos en el funcionamiento articulado y coordinado de las instituciones que integran el SNARIV, dirigido por la UARIV, y de éstas con los Pueblos Étnicos, sus autoridades representativas en el marco del ejercicio del derecho fundamental a la participación que incida en la política pública para su atención y reparación integral.

El informe del Decreto Ley 4635 de 2011, en esta vigencia, presenta las principales evidencias identificadas en materia de adecuación y articulación institucional. Asimismo, establece los avances, retos y formula recomendaciones orientadas a fortalecer la implementación de las medidas consagradas en dicho Decreto Ley para garantizar la atención diferenciada y el goce efectivo de los derechos de las víctimas pertenecientes al pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

6.1. De la adecuación institucional formal a la garantía real de los derechos de las víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero

El Estado colombiano cuenta con un marco jurídico amplio y garantista orientado al reconocimiento, protección y garantía de los derechos de estos Pueblos, tanto en su dimensión individual como colectiva. Este marco se fundamenta a Constitución Política de 1991¹¹, bloque de Constitucionalidad¹², Ley 21 de 1991 y la Ley 70 de 1993 y la jurisprudencia constitucional.

Así, la Corte Constitucional ha señalado que, para la superación de la formalidad normativa, y una real transformación del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, participativo y multicultural, se requiere el compromiso institucional y la priorización de acciones para la adecuación institucional que asegure una respuesta estatal coordinada y articulación intra e interinstitucional en el quehacer Estatal, particularmente, las instituciones integrantes del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas.

En el marco del seguimiento a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, se relievra entre otros, el Auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional, proferido dentro del seguimiento a la Sentencia de Tutela T-025 de 2004, que declaró el ECI, en la atención de población víctimas del conflicto armado y de desplazamiento forzado. El Alto Tribunal advirtió la existencia de deficiencias estructurales en la política pública dirigida a la atención y garantía de derechos de la población desplazada perteneciente al pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, concluyendo que, ésta no incorporaba efectivamente un enfoque diferencial étnico para asegurar su atención integral.

¹¹Constitución Política de Colombia, artículos 7, 8, 70, 55 transitorio.

¹²Constitución Política de Colombia, artículo 93

Asimismo, evidenció la ausencia u omisión de una adecuada articulación y coordinación institucional para la implementación de las medidas requeridas por esta población; la persistencia de racismo y la discriminación institucional, precisamente, por quienes están llamados a garantizar, proteger, restablecer y reparar sus derechos fundamentales; la insuficiente o nula participación de los consejos comunitarios y sus autoridades, pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquera en la toma de decisiones.

En el desarrollo de sus funciones de seguimiento la Comisión, mediante requerimientos realizados a las entidades concernidas, visitas territoriales, conforme a su Plan Operativo, al municipio de María La Baja, en los Montes de María, departamento de Bolívar¹³, y al departamento del Putumayo, establece que, no obstante, los avances normativos enunciados, la realidad dista significativamente de su materialización.

Las visitas territoriales revelaron, mediante el diálogo intercultural entre los actores comunitarios e institucionales, una radiografía territorial de la implementación del Decreto Ley, constatando falencias en la adecuación institucional producto de la desarticulación, falta de coordinación con los procesos comunitarios y una evidente falta de compromiso o voluntad política.

Lo anterior se evidenció y acreditó con casos puntuales como el referido a la prestación del servicio de salud, al observar que pese a la Resolución 1964 de 10 de octubre de 2024, emitida por el Ministerio de Salud¹⁴, en virtud de la cual se adopta el “lineamiento para la implementación del enfoque diferencial étnico en salud para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de áreas urbanas y rurales”, se advierte la falta de adecuaciones socioculturales requeridas, la desarticulación institucional con los prestadores y operadores del servicio salud y éstos con las comunidades

¹³Visita Territorial al municipio de María la Baja. 28 y 29 de abril de 2026. Acta de Visita de la CSMDL.

¹⁴Que plantea garantías de participación y concertación con el pueblo Negro Ministerio de Salud y Protección Social. Esta Resolución fue concertada en el ENCP- Comisión III “Comisión de protección social, salud, ICBF, mujer, género y generaciones.”

interesadas, en territorios étnicos. Lo anterior impiden lograr el objetivo de esta, esto es satisfacer dicho derecho, con enfoque diferencial, así como viabilizar y concretar las medidas concertadas con los pueblos interesados.

Asimismo, en lo relativo a los procesos de atención y reparación integral, la caracterización de las víctimas pertenecientes a estos Pueblos, así como la formulación e implementación de planes específicos y de reparación colectiva, persisten las barreras en la adecuación institucional identificadas en vigencias anteriores que se reflejan en la demora en los procesos institucionales para la recolección de información y caracterización de estos Pueblos, lo que ha generado dilaciones injustificadas en las distintas etapas de la implementación del Decreto ley 4635 de 2011.

A lo anterior se suman las debilidades en la asignación y ejecución presupuestal, y la omisión de las garantías de participación vinculantes para del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, que afectan la legitimidad de los procesos, limitan la labor de seguimiento y control y explican los pocos avances registrados en los procesos de reparación colectiva, algunos de los cuales superan los ocho años sin alcanzar resultados efectivos.

De igual manera, se destaca la ausencia de las entidades competentes o, en algunos casos, su participación sin capacidad de decisión en escenarios de diálogo y concertación trascendentales para avanzar en la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011.

Situación que compromete la responsabilidad de las entidades nacionales y territoriales que integran el SNARIV, que ameritan acciones concretas, contundentes y efectivas por parte del Ministerio Público y entes de control.

La situación se agrava, al identificar escenarios en los cuales la desarticulación institucional conlleva a la posible revictimización en contexto de retrasos en la entrega/consignación de recursos, incurriendo las comunidades en gastos, a fin de que sus procesos comunitarios de reparación

no se detengan. Al respecto, deberá la UARIV realizar las revisiones y adoptar los correctivos a que hubiere lugar.

Lo anterior, se confirma y agudiza en la visita territorial de la CSMDL al departamento del Putumayo, la cual reafirma la deuda histórica del Estado colombiano frente a la condición de vulnerabilidad de los pueblos Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenqueros e Indígenas presentes en dicho territorio, con ocasión del conflicto armado.

En orden a lo anterior, la permanencia de grupos armados ilegales en la jurisdicción, limitan el ejercicio de sus derechos fundamentales y el ejercicio de prácticas culturales tradicionales de estos Pueblos Étnicos. Sobre quienes pesan las consecuencias de la falta de avances efectivos en la implementación de las medidas de reparación integral que exigen la debida articulación institucional, relacionamiento nación - territorio, para una respuesta estructural a los efectos históricos derivados de la violencia y las dinámicas de exclusión territorial.

Se enfatiza la necesidad de superar limitaciones de talento humano, presupuestales, administrativas y logísticas en las instituciones responsables de la atención de las víctimas étnicas, situaciones insistentemente advertidas por la Comisión ya referida en sus informes.

Este panorama evidenciado en los territorios coincide con las respuestas institucionales a los requerimientos de la Comisión. En efecto, las debilidades presupuestales, la necesidad imperiosa de articulación y coordinación intrainstitucional de la UARIV, impide avanzar en los procesos, respuesta institucional e implementación de las medidas contenidas en el Decreto Ley 4635 de 2011¹⁵.

¹⁵Unidad para las Víctimas. Oficio 9020948. Marzo de 2026.

6.2. Fortalecimiento de las capacidades institucionales

Se reconocen los citados avances normativos y jurisprudenciales, el impulso a la reglamentación del Decreto Ley 4635 de 2011, para su operatividad hacia la materialización de las medidas en él establecidas, hasta su protocolización, la cual se encuentra pendiente de firma. No obstante, en estos avances formales no se evidencian cambios estructurales ni funcionales significativos en la institucionalidad que se ajusten a los requerimientos y pronunciamientos del Tribunal de Cierre Constitucional y el Decreto Ley 4635 de 2011, para su correcta implementación.

Sin embargo, se destacan buenas prácticas relativas a la coordinación y articulación intrainstitucional para implementar acciones de satisfacción y fortalecimiento cultural, con la correspondiente asignación de recursos que permite avanzar en la implementación de medidas de reparación colectiva, como las compartidas por la Gobernación de Bolívar en la visita territorial en el municipio de María La Baja, departamento de Bolívar¹⁶. Es necesaria la réplica de esta buena práctica en la geografía nacional por los entes territoriales con presencia de población étnica, y, en la articulación nación - territorio, hacia la efectividad de los derechos de los Pueblos Étnicos.

Asimismo, se resalta la articulación interinstitucional, que facilita acciones concretas relativas a reconstrucción y funcionamiento de instituciones educativas, así como la construcción y puesta en funcionamiento de un museo comunitario, en articulación con la Alcaldía de San Jacinto. Se reconoce igualmente como avances de la adecuación institucional, la creación de la Secretaría de la Igualdad del departamento de Bolívar para los Pueblos Étnicos y las víctimas pertenecientes a éstos.

¹⁶Visita Territorial al municipio de María la Baja. 28 y 29 de abril de 2026. Acta de Visita de la CSMDL.

Algunos de los retos identificados en la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 son: la baja capacidad institucional, la dispersión geográfica de las comunidades y las limitaciones presupuestales. La materialización efectiva de los derechos exige superar barreras históricas de exclusión, discriminación, débil presencia estatal y, en algunos casos, la falta de voluntad política y liderazgo institucional para enfrentar esos desafíos en los términos de la colaboración armónica de las entidades que integran el SNARIV. Lo referido implica remover obstáculos jurídicos innecesarios, asumir una postura institucional diligente y proactiva para tomar decisiones concretas de cara a la garantía efectiva de los derechos de las víctimas étnicas.

El Ministerio del Interior reconoce las brechas para el cumplimiento de metas del CONPES 4031¹⁷, contentivo de la Política Pública Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas e incorpora acciones con enfoque diferencial étnico, conforme a los Decretos Leyes para la atención de las víctimas pertenecientes a los pueblos Indígena, Rrom y Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, respectivamente.

Brechas relacionadas con debilidades en la articulación entre los niveles nacional y territorial, limitaciones en la interoperabilidad de los sistemas informativos y dificultades en la coordinación interinstitucional e igualmente, reconoce que estas situaciones coinciden con las observaciones formuladas por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, en especial el 005 de 2009.

¹⁷Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 4031, expedido con fundamento en la prórroga de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, establecida por el Congreso de la República, en virtud de la Ley 2078 de 2021 por diez (10) años más, esto es, hasta el 11 de junio de 2031.

Sin embargo, la respuesta institucional sigue siendo baja a pesar de las recomendaciones de la Comisión en informes anteriores, máxime tomando en consideración que, por su misionalidad, competencia legal y constitucional, debe liderar, articular, coordinar e impulsar acciones puntuales, concretas para superar dichas brechas y lograr la implementación del Decreto Ley en mención.

Precisa el Ministerio del Interior que, durante los años 2023, 2024 y 2025, no realizó programas de capacitación y/o asistencias de cara a superar las falencias u obstáculos evidenciados. Indica que su actuar está limitado a la demanda¹⁸. En el entretanto, las comunidades en los territorios siguen soportando la omisión estatal, las consecuencias del conflicto interno y la agudización de éste, el confinamiento, la inseguridad, las limitaciones para el ejercicio del liderazgo y de sus derechos étnicos.

A más de 14 años, la persistencia de los contextos, falencias y omisiones, advertidos por la Corte Constitucional y por la Comisión, constituyen un gran reto para la integración, engranaje correcto de recursos normativos, humano, intercultural y presupuestales, fundamentados en los principios de alteridad, solidaridad, coordinación, concurrencia y complementariedad, para su realización. Se maximiza este reto por la continuidad y/o recrudecimiento de la violencia y desplazamientos en territorios del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y las dificultades de acceso al territorio, aducidas por actores institucionales¹⁹.

En suma, se reconocen avances prácticos, por ejemplo, la reglamentación del Decreto Ley 4635 de 2011²⁰, instrumento que incorpora mecanismos

¹⁸Ministerio del Interior. Dirección de asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Oficio No. 724397 de 17 de marzo de 2026.

¹⁹Visita Territorial de la CSMDL a Putumayo. Acta de visita.12 Y 13 de mayo de 2026.

²⁰Que se encuentra pendiente de firma ante el DAPRE y el DPS.

orientados a fortalecer la coordinación interinstitucional, participación vinculante, seguimiento concertado, adecuación de la oferta institucional, responsabilidades de entidades nacionales y territoriales, fortalecimiento relación nación - territorio; la adecuación y el fortalecimiento institucional en algunos entes territoriales, que se evidencian en avances de planes, programas y proyectos, con participación comunitaria, en el desarrollo de una política pública con enfoque étnico.

Sin embargo, se requiere impulsar y fortalecer un sistema unificado de información para el seguimiento y monitoreo que facilite la toma de decisiones en el marco del Decreto Ley étnico objeto de seguimiento. Asimismo, un mayor liderazgo en el SNARIV de los Pueblos Étnicos, especialmente, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior.

6.3. Recomendaciones

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

- Priorizar la gestión del trámite de firma del Decreto Reglamentario del Decreto- Ley 4635 de 2011 ante la Presidencia de la República, con el fin de facilitar su entrada en vigor e implementación.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianos, Raizal y Palenqueras:

- Fortalecer un sistema único e integrado para el monitoreo del cumplimiento del Decreto Ley 4635 de 2011; por lo tanto, se requiere consolidar indicadores de goce efectivo de derechos; fortalecer la capacidad institucional para su adecuada articulación entre entidades nacionales y territoriales; garantizar y destinar los recursos suficientes para la implementación territorial de las medidas de este pueblo.

- Trasladar oportunamente, para el conocimiento y fines competenciales a los entes de control disciplinario, fiscal y penal, con copia a la CSMDL, las posibles omisiones o irregularidades presentadas en el marco de la implementación de las medidas establecidas en esta norma.
- Establecer una ruta unificada para la implementación del Protocolo de Participación y su socialización en los territorios.

A Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a las entidades integrantes del Sistema de Atención para las Víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero:

- Priorizar, en el marco de las competencias de cada entidad, la gestión y actuación orientadas a impulsar la implementación efectiva del Decreto-Ley, removiendo los obstáculos jurídicos, administrativos e institucionales que impiden la materialización de las medidas transformadoras previstas para estas comunidades. Para ello, resulta necesario adoptar una estrategia común que articule las acciones de las entidades competentes, superando el enfoque meramente administrativo y de cumplimiento formal evidenciado en las respuestas institucionales, y orientando la actuación estatal hacia resultados sustanciales que garanticen el goce efectivo de los derechos.

7. Participación

El derecho fundamental a la participación efectiva constituye un núcleo esencial y un eje transversal para la garantía, materialización y optimización de los derechos reconocidos y protegidos especialmente por la Constitución Política de 1991 a los Pueblos Étnicos en general y desarrollados por el Decreto Ley 4635 de 2011, en favor de las víctimas pertenecientes al Pueblo

Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, de cara a una atención con enfoque diferencial.

En este marco normativo, la participación no se reduce a un mecanismo puramente formal o consultivo, sino, que se concibe como una garantía sustancial que exige la incidencia real y efectiva de las comunidades en los procesos de diseño, formulación, implementación, seguimiento, evaluación y control de las medidas orientadas a la atención, asistencia, reparación integral y garantías de no repetición, acordes a su identidad cultural, sus formas propias de organización, su cosmovisión y prioridades socio-culturales.

En ese orden, la efectividad de este derecho fundamental se erige como un presupuesto indispensable para la concreción del enfoque diferencial étnico y para asegurar la permanencia, física, cultural y espiritual de este sujeto colectivo de especial protección constitucional. No obstante, su realización continúa configurando una deuda histórica no de poca monta por parte del Estado colombiano en el marco de la justicia transicional, evidenciada en las persistentes barreras institucionales que han limitado una participación vinculante e incidente, oportuna y culturalmente adecuada de las víctimas, que se traduciría en el ejercicio y goce efectivo de los derechos reconocidos y consagrados en este Decreto.

El seguimiento realizado durante la presente vigencia permite evidenciar que existen importantes avances normativos, sin embargo, persisten las dificultades y retos en su materialización y efectividad, de acuerdo con la información allegada por las autoridades competentes, visitas territoriales, insumos para la elaboración de este informe.

7.1. Reglamentación y efectividad del Protocolo de Participación para el Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero (Resolución 03216 de 2024)

En el marco del seguimiento realizado por la Comisión, se evidencia un avance formal en el reconocimiento institucional del derecho a la participación diferencial de estos pueblos.

Acorde con lo anterior, la información suministrada por las entidades competentes requeridas, entre ellas, el Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianos, Raizal y Palenqueras²¹, la UARIV²² y el DANE²³ revela avances en el referido reconocimiento institucional del derecho a la participación del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero. En particular, al reportar espacios de diálogo, mesas de trabajo, procesos consultivos y mecanismos de articulación interinstitucional. También se evidencia una mayor producción de documentos técnicos, planes, lineamientos y reportes de gestión que hace algunos años no existían.

Asimismo, algunas entidades refieren la incorporación del enfoque étnico en sus instrumentos de planeación, resaltando que han participado en escenarios de concertación con organizaciones representativas del Pueblo Negro.

Desde esta perspectiva institucional puede afirmarse que existe una mayor visibilización y conciencia del derecho de participación y avances en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado, a partir de la Constitución de 1991 y especialmente, a partir de la declaratoria del ECI por la Corte

²¹Ministerio del Interior. Dirección de asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Oficio No. 724397 de 17 de marzo de 2026.

²²Unidad para las Víctimas. Oficio 9020948. Marzo de 2026.

²³Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Memorando No. 202630006885 de 11 de marzo de 2026 - Anexo a Oficio No.202610017652 de 11 de marzo de 2026.

Constitucional, en el marco del seguimiento a la T-025 de 2004 y sus autos como el 005 de 2009.

No obstante, de cara a una participación real, efectiva y vinculante del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, se requiere el cumplimiento integral de lo ordenado por la Corte Constitucional al DANE, mediante el fallo de tutela T-276 de 2022 en punto a su visibilización a partir de la inclusión en los registros estadísticos del Censo Nacional, como instrumento de planeación y toma de decisiones en la política pública del Estado, con garantías de participación activa y oportuna en el acopio de información ajustada a la realidad de las víctimas, sus territorios y contextos socioculturales y etnodesarrollo.

En tal sentido, para el cumplimiento del fallo en cita resulta necesario el acatamiento y sometimiento a lo establecido por el Tribunal de Cierre de la Jurisdicción Constitucional, en Auto de seguimiento del 26 de noviembre de 2024²⁴, para que el amparo de derechos al pueblo Negro, especialmente protegido, no resulte nugatorio. Recomendación contenida en el informe XIII de la CSMDL.

En orden a lo anterior, dispuso la Corte Constitucional: *“(...) 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*²⁵ orden que requiere especial seguimiento por parte del Ministerio Público, para el impulso de cara a su concreción.

²⁴Corte Constitucional de Colombia. Ordenó la reapertura y continuación del trámite de verificación de cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022.

²⁵Corte Constitucional de Colombia. Auto de 26 de noviembre de 2024.

En ese mismo sentido, el Ministerio de Justicia y del Derecho²⁶, por ejemplo, reporta dificultades que impiden acopiar, reportar y consolidar información con enfoque étnico de las víctimas en las jornadas móviles de visitas a los municipios y territorios. Al respecto argumentan, igualmente, las condiciones y variables de medición de estas jornadas móviles que, según lo informado, *“se encuentran determinadas bajo los parámetros establecidos en el CONPES 4031 y su plan de acción y seguimiento”*. Se resalta que se realizan acciones y jornadas móviles, sin embargo, estas requieren correctivos y opciones de mejoras concertadas con las comunidades, para su adopción, implementación y seguimiento, con indicadores diferenciales de las víctimas del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, que asegure la protección de la identidad cultural y de la ancestralidad.

Por otro lado, la adopción de la Resolución 03216 de 2024, *“Por la cual se adopta el 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”*, proferida por la UARIV, representa un avance significativo en el fortalecimiento y la consolidación de mecanismos de representación y participación de este sujeto colectivo de especial protección constitucional.

En efecto, el documento de socialización de tal Protocolo emitido por la UARIV destaca que los representantes de las víctimas lograron “conocer en detalle el contenido del nuevo Protocolo de Participación Efectiva, comprender sus implicaciones jurídicas y operativas e identificar oportunidades para fortalecer su implementación en los territorios”²⁷.

Igualmente, constituye un avance relevante el proceso de reglamentación del Decreto Ley 4635 de 2011, en el marco de las instancias de consulta previa,

²⁶Oficio No. MJD-OFI26-0010736-GALC-30100 del 12 de marzo de 2026.

²⁷Unidad para las Víctimas. Documento “Socialización del Protocolo de Participación de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, adoptado mediante la Resolución 03216 de 2024.”

cuyo texto fue protocolizado el 30 de marzo de 2026. Sin embargo, el seguimiento realizado por esta Comisión permitió establecer que, a la fecha de elaboración del presente informe, aún no se ha surtido el trámite correspondiente de firma para su sanción presidencial, circunstancia que retrasa o impide su entrada en vigor y, por tanto, persiste la limitación a la operatividad de las disposiciones previstas en el citado Decreto Ley, por lo que resulta prioritario adelantar la gestión requerida para culminar dicho procedimiento.

Ello, en el entendido que la reglamentación de este Decreto Ley, constituye el instrumento jurídico idóneo para su aplicación e implementación con garantías de participación oportuna y vinculante en la formulación, adopción, materialización, seguimiento y evaluación de la Política Pública dirigida a la atención, asistencia, reparación integral y restitución de derechos territoriales, con enfoque diferencial, a las víctimas pertenecientes al pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

Por lo expuesto y sin perjuicio de los avances enunciados, la Comisión en ejercicio de su labor de seguimiento y monitoreo, identifica desafíos y retos para la superación de brechas estructurales que continúan limitando el ejercicio pleno del derecho fundamental a la participación y la incidencia real de las víctimas de estos pueblos en los espacios y escenarios de decisión, de cara a la implementación efectiva del Protocolo de Participación, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. La apropiación territorial de sus contenidos y de la existencia de condiciones materiales para el ejercicio de la representación.
2. Fortalecimiento de las organizaciones de víctimas, su representatividad y, sostenibilidad.
3. Planeación, voluntad política y liderazgo para continuar la socialización en los territorios.

Desde una perspectiva de política pública, los avances normativos e institucionales evidencian una progresiva consolidación de mecanismos de participación con enfoque diferencial étnico. Sin embargo, su sostenibilidad requiere fortalecer la capacidad institucional territorial, incrementar y mejorar la coordinación y articulación entre niveles de gobierno, así mismo, promover y consolidar procesos permanentes de diálogo intercultural.

La jurisprudencia constitucional, particularmente la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto 005 de 2009, han reiterado la obligación estatal de adoptar medidas reforzadas para la protección de Comunidades Afrocolombianas, las cuales han sido afectadas por el conflicto armado. En tal sentido, la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 debe entenderse como una obligación permanente del Estado colombiano.

Los avances normativos identificados permiten evidenciar esfuerzos institucionales relevantes en materia de participación efectiva. No obstante, persisten retos asociados al fortalecimiento de capacidades, la coordinación interinstitucional y la consolidación de mecanismos que permitan garantizar el goce efectivo de derechos.

La continuidad de los procesos de socialización, capacitación y fortalecimiento organizativo constituye una condición indispensable para la implementación integral del Decreto Ley bajo seguimiento. Asimismo, resulta necesario fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación para medir el impacto de las acciones institucionales sobre las víctimas del conflicto armado, pertenecientes al pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

Se concluye que los desarrollos normativos más significativos en materia del derecho fundamental de participación, se encuentran contenidos en el proyecto de reglamentación integral del Decreto Ley 4635 de 2011.

Dicho proyecto fortalece y precisa el alcance de este derecho al prever mecanismos que garantizan una participación efectiva, incidente y vinculante

de las víctimas del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, en los procesos de formulación, adopción, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública.

Para ello, incorpora mecanismos de diálogo intercultural y concertación encaminados a que las propuestas, prioridades y necesidades de estas víctimas sean integradas en las decisiones del Estado y su política pública, así como instrumentos para asegurar su exigibilidad, seguimiento y evaluación concertada ante las entidades competentes.

Asimismo, establece disposiciones orientadas a la adecuación institucional requerida, para hacer efectivo este derecho, mediante el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, la armonización y adecuación de la oferta institucional con el enfoque diferencial étnico y la definición de responsabilidades específicas para las entidades del orden nacional y territorial encargadas de garantizar su implementación.

7.2. Recomendaciones

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

- Priorizar la gestión del trámite de firma del Reglamento del Decreto Ley 4635 de 2011, protocolizado en el marco del proceso de consulta previa, con el fin de facilitar su entrada en vigor.

Al Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras:

- Articular con la UARIV y planear la socialización de la reglamentación referida anteriormente, a entidades competentes y comunidades destinatarias. Remitir informe trimestral a esta Comisión, que incluya el

respectivo cronograma, los avances y resultados en término de indicadores cuantitativos y cualitativos.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación:

- Diseñar e implementar un conjunto de indicadores verificables, cuantificables y cualificables que permitan medir el impacto de la participación²⁸ en el marco de la implementación de las medidas contenidas en este Decreto Ley, en atención a la información suministrada por el Ministerio del Interior -Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas:

- Priorizar e impulsar el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional, mediante T-276 de 2022 y Auto 26 del 26 de noviembre de 2024, encaminadas a corregir y superar las falencias e inconsistencias en los resultados del Censo 2018 que dieron lugar a un daño irreversible por la invisibilización estadística de las Comunidades del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, y su incidencia negativa para la toma de decisiones en el marco de la adopción de una política pública que asegure sus derechos. Este requerimiento se reitera por la Comisión, con base en lo informado por el citado Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas²⁹.

²⁸Ministerio del Interior- Dirección de Asuntos para Comunidades negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Oficio 724397 de 17 de marzo de 2026 y Ministerio de Justicia y del Derecho. Oficio. Ofi26-0010736 de 12 de marzo de 2026.

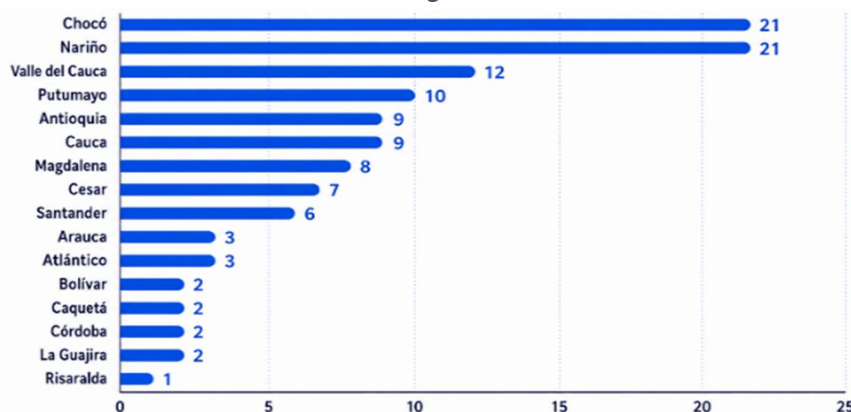
²⁹Memorando No. 202630006885 de 11 de marzo de 2026, anexo a su Oficio No.202610017652 de la misma fecha.

8. Derechos territoriales y Restitución

La CSMDL identificó resultados relevantes en la implementación de la política de restitución de derechos territoriales para las comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras, durante el período objeto de seguimiento.

La URT encargada de la gestión de la etapa administrativa, que incluye la recepción de información por parte de los solicitantes, la inscripción de predios en el RTDAF, y la presentación de la demanda ante un juez especializado en restitución de tierras. Durante el periodo comprendido entre el 7 de agosto de 2022 y abril 30 de 2026 reportó que se adoptaron 153 estudios preliminares³⁰ y 121 caracterizaciones³¹ de comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras.

Ilustración 9. Distribución territorial de solicitudes de restitución de derechos territoriales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras



Fuente: URT. Matriz Gestión Étnica. 2026.

En efecto, del total de 199³² consejos comunitarios inscritos en el RTDAF durante la vigencia del Decreto Ley 4635

³⁰ Los presentes datos se extraen a partir de la información remitida por la URT en el archivo Excel denominado “Gestión Étnica 2026-04”, con la información a 30 de abril de 2026.

³¹ A partir del Conpes 4031 de 2021, Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se establecieron los siguientes indicadores de gestión para la etapa administrativa de la ruta étnica: “Casos de comunidades étnicas con estudio preliminar adoptado” y “Casos de comunidades étnicas con informe de caracterización elaborado”.

³² Ibidem.

de 2011, en el periodo evaluado se registraron 118³³ inscripciones, lo que equivale al 59 % del total de la gestión de la etapa administrativa. Este comportamiento refleja un avance relevante en favor de dichas comunidades, destacándose los departamentos de Nariño y Chocó, cada uno con 21 solicitudes inscritas.

Apertura de cinco juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras con enfoque étnico

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-341 de 2022 ordenó al CSJ que adoptara un plan de descongestión para la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras. En cumplimiento de lo anterior, el CSJ ordenó³⁴ la creación con carácter permanente a partir del 11 de enero de 2024 de cinco juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras con enfoque étnico, en los circuitos judiciales de Apartadó, Mocoa, Popayán (dos) y Quibdó. Su objetivo es el fortalecimiento de la oferta de justicia y así dar una respuesta oportuna y eficaz a los procesos con estas comunidades.

Aunque la intención de la creación de estos despachos es la descongestión de los procesos de restitución de tierras y que tengan un enfoque étnico, aún persisten rezagos, como es el caso de los juzgados de Apartadó y Quibdó, en los que aún no se han emitido fallos que resuelvan los derechos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme se evidencia en las respuestas brindadas a la CSMDL³⁵.

Frente al punto, se precisa que el plan de descongestión adoptado por el CSJ incorpora mecanismos de seguimiento y evaluación del desempeño de estos despachos creados, mediante los cuales se verifica el cumplimiento de las metas y resultados previstos. En ese sentido, el control de la gestión de

³³Ibidem.

³⁴Consejo Superior de la Judicatura. Acuerdo PCSJA23-12124 del 19 de diciembre de 2023. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, 2023.

³⁵Oficio J03CCTOESRT-26-0416 y D-JCCERTEEQ-006 del 21 y 25 de mayo respectivamente.

estos juzgados se encuentra determinados en el instrumento que dio origen a su creación, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otras autoridades en caso de advertirse eventuales incumplimientos.

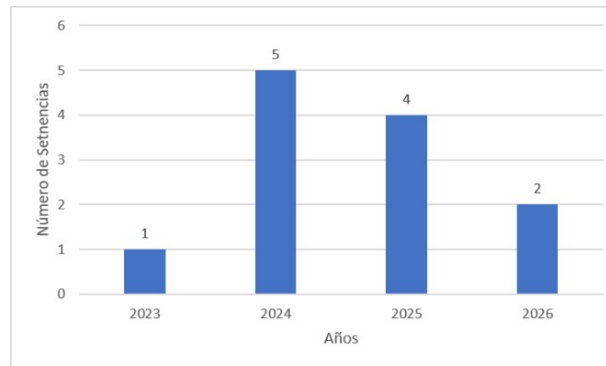
Incremento en el número de sentencias a favor de comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras

En el periodo del 7 de agosto de 2022 a 2026 se proferieron 12 sentencias a favor de los consejos comunitarios del total de 17³⁶ proferidas a lo largo de la vigencia del Decreto Ley, de las cuales se derivan 752 órdenes judiciales.

Las entidades con mayor número de órdenes fueron la URT con 43, Ministerio del Interior con 51 órdenes, la categoría indeterminada, con 27 órdenes y la ANT con 23 órdenes. En conjunto, estas tres entidades concentran 144 órdenes, es decir, aproximadamente el 19% del total identificado para el periodo analizado.

Ilustración 10. Sentencias proferidas por anualidad

³⁶Dato extraído con base en la matriz de sentencias étnicas. Se aplicaron los filtros “Grupo étnico: NARP” y “Tipo de providencia: Sentencia/Sentencia Complementaria”, identificando 17 providencias únicas: Consejo Comunitario Renacer Negro; Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Yurumanguí; Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato - COCOMOPOCA; Consejo Comunitario La Nueva Esperanza - El Hoyo; Consejo Comunitario Comunidad Negra Pilamo Palenque; Consejo Comunitario por la Identidad Cultural de Mandé –años 2022 y 2023–; Consejo Comunitario Afrodescendiente Pueblo Nuevo del Municipio de Zaragoza; Consejo Comunitario Río San Francisco; Consejo Comunitario Villa del Río; Consejo Comunitario de Santo Madero; Consejo Comunitario El Playón del Río Sigüí; Consejo Comunitario Guapi Abajo; Consejo Comunitario Mayor de Juradó - COCOMAJURADÓ; Consejo Comunitario Río Guajú de Guapi Cauca; Consejo Comunitario Piedras Bachichí; Consejo Comunitario de Bellavista Dubaza; y Consejo Comunitario Alto Guapi. No se identificaron registros NARP clasificados como “Sentencia Complementaria”; las duplicidades corresponden a órdenes asociadas a una misma providencia.



Fuente: URT. Matriz Gestión Étnica. 2026.

Se destaca que, durante la vigencia analizada, los juzgados de restitución de tierras con enfoque étnico proferieron el 50 % de las sentencias étnicas identificadas fueron a favor de comunidades negras.

El caso más relevante es el del Consejo Comunitario Alto Guapi del departamento de Cauca, al cual le restituyeron derechos territoriales de 94.473 Ha, beneficiando a 589 familias, y el del Consejo Comunitario Rio Guajú del mismo departamento, con una extensión territorial restituida de algo más de 35.000.000 Ha, beneficiando a 679 familias. En esta última sentencia se ordenó la formulación de un plan de fortalecimiento para desarrollar la capacidad real de administración y ejercicio del gobierno propio sobre el territorio. Ambas sentencias fueron proferidas por el Juzgado Tercero en Restitución de Tierras con Enfoque Étnico de Popayán.

Por otro lado, se destaca que los jueces han ordenado 35 medidas cautelares que benefician a la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal, que contienen un total de 53 órdenes. En el periodo objeto del presente informe se emitieron 9 medidas cautelares con 9 órdenes a favor de los Consejos Comunitarios³⁷.

Los análisis de la CSMDL sobre las cifras de sentencias emitidas en casos étnicos (66 sentencias a la fecha en 15 años de vigencia de los Decretos Leyes, 17 de ellas a favor de comunidades negras) y las demandas ya

³⁷El CONPES 4031 de 2011 habla del indicador "Medidas Cautelares de prevención y protección en favor de las comunidades étnicas solicitadas ante los jueces de restitución de tierras"

radicadas a la fecha (565 en total para pueblos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras, afrocolombianos, palenqueras y raizales)³⁸, arrojan que tomaría al menos 30 años resolver las demandas en curso.

Estas cifras permiten inferir de la gestión de restitución de derechos territoriales, que además de ser compleja y lenta, los casos que se llevarán en los años siguientes a los jueces y tribunales de restitución, tomarán más tiempo de la vigencia de la norma, sin hacer la cuenta de nuevas solicitudes, concertaciones o priorizaciones de casos que no están actualmente en el visor de la UAEGRTD.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantean los siguientes retos:

Asimetría en la gestión de restitución de derechos territoriales entre comunidades indígenas y comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras

Llama la atención de la CSMDL la proporción de la gestión de restitución entre comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras e indígenas, manteniéndose la relación 3 a 1 en favor de las primeras.

Según las cifras obtenidas por la CSMDL de la UAEGRTD, el promedio general de la gestión de restitución de derechos territoriales muestra una tendencia promedio de casos de estas comunidades cercano al 30% con relación a un 70% de gestión de restitución en favor de comunidades indígenas.

La tendencia se mantiene en la gestión de medidas cautelares siendo la relación de 25% a 75% para comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras e indígenas respectivamente.

³⁸Información extraída de la matriz suministrada por la Unidad de Restitución de Tierras denominada Gestión Etnica-2026-04".

Esta tendencia en la proporción se mantiene en el cumplimiento de órdenes judiciales por las entidades vinculadas: la UAEGRTD reporta una relación de 19% para comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras frente a un 26% para comunidades indígenas, y de órdenes en proceso de cumplimiento de 81% para las primeras frente a un 74% para comunidades indígenas.

Tabla 18. Relación de Gestión de la Unidad de Restitución de Tierras, de los Decretos Leyes 4633 Y 4635 De 2011 por Grupo Étnico³⁹

		Comunidades Negras	CN (%)	Comunidades Indígenas	CI (%)
Etapas Administrativas					
Oficio	EP adoptado	47		137	
	En adopción de IC	1		5	
	En elaboración de EP	6		5	
	En elaboración de IC	34		92	
	En Inscripción	4		7	
	Suma Oficio	92	27%	246	73%
Orden Judicial	EP adoptado			1	
	En Inscripción	2			
	Suma Orden Judicial	2	67%	1	33%
Solicitud	EP adoptado	17		29	

³⁹La Comisión de Seguimiento considera importante reflejar la gestión de la URT en cifras totales desde sus inicios, de tal manera que puedan comprenderse tanto hallazgos como recomendaciones, no solo por los avances y retos del periodo analizado, sino revisando la política en lo que ha logrado hasta el presente y en lo que queda de vigencia de la ley de víctimas.

	En adopción de IC	1		0	
	En elaboración de EP	3		1	
	En elaboración de IC	5		8	
	En Inscripción	1		0	
	Suma Solicitud	27	42%	38	58%
	Subtotal	121	30%	285	70%
Etapas					
Etapas Judiciales					
Etapas Posfallo					
Totales gestión étnica / todas las etapas		311	30%	733	70%
Medidas Cautelares	Total	53	25%	161	75%
Sentencias judiciales. Etapas Posfallo	Total	17	26%	49	74%
	Órdenes cumplidas	132	21%	496	79%
	Órdenes en proceso	556	29%	1393	71%

Fuente: URT. Matriz Gestión Étnica. 2026.

Demoras en la puesta en funcionamiento pleno del Módulo Étnico dentro del RTDAF

Una preocupación central, tanto para las comunidades y sus organizaciones, como para el Ministerio Público y la Corte Constitucional, es la ausencia de sistemas de información interoperables y seguros que permitan conocer en tiempo real y con mayor nivel de detalle información clara, precisa y completa sobre la gestión de restitución de derechos territoriales.

El módulo étnico del RTDAF no cuenta con esas calidades a la presente vigencia. Si bien se han hecho esfuerzos, el módulo como tal no provee información oficial sobre la gestión de restitución. A la luz de la Sentencia T-120 de 2024, la UAEGRTD adelanta un proceso de diseño en ambiente de pruebas de una herramienta tecnológica de mayor calado al propio módulo étnico; pero lo cierto es que, para la fecha de presentación de este informe de seguimiento, la entidad continúa registrando la información oficial en matrices de Excel, lo cual puede presentar manipulación indebida o accidental que potencie el riesgo de pérdida y distorsión de la información.

Aunque la URT ha realizado esfuerzos para fortalecer el módulo étnico del RTDAF, este aún no ofrece información oficial completa, trazable y sin inconsistencias⁴⁰. Esta dificultad, también identificada por la CSMDL respecto de los pueblos indígenas, limita el seguimiento diferencial a la ruta étnica de restitución y debilita la toma de decisiones institucionales.

La CSMDL analizó el archivo Excel remitido por la URT y allí se observan registros repetidos⁴¹, e inclusive que la etapa procesal enunciada puede no coincidir con la realidad procesal⁴². Se observa con preocupación el caso del Consejo Comunitario Manatíes que no tiene información alguna de inscripción en el RTDAF, no obstante, en una observación aparte indican que tendría demanda radicada⁴³.

⁴⁰La matriz de Excel remitida por la URT a la CSMDL presenta, entre otros i) registros repetidos, se tiene el mismo registro que podría ser dividido si corresponde a distintos resguardos ejemplo: "Resguardos indígenas El Duya, San Juanito, El Consejo, Medano, Macucuana, Paravare, El Suspiro y Saldillo", ii) la etapa procesal enunciada en la que se ubica el proceso en este archivo Excel, puede no coincidir con la realidad de este. Ejemplo: se indica fecha de radicación de demanda, es decir, la URT indica haber radicado la demanda, pero el proceso aparece aún en etapa administrativa en la casilla correspondiente.

⁴¹Por ejemplo: un mismo registro para un consejo comunitario mencionado varias veces o dividido por familias.

⁴²Ejemplo: se indica fecha de radicación de demanda, es decir, desde la URT radicaron la demanda, pero el proceso aparece identificado como si estuviera en etapa administrativa.

⁴³Se carece información sobre el radicado de la demanda, la fecha de radicación de la demanda o la fecha de registro en el RTDAF.

Solicitudes pendientes de respuesta de fondo y límites temporales de la restitución a favor de comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras

Observa la CSMDL que, entre la radicación de una solicitud de restitución de derechos territoriales ante la URT y la decisión de inscripción o no en el RTDAF, transcurren en promedio 970 días, es decir, más de dos años y medio. Se resalta que entre el inicio y la adopción de la caracterización transcurren, en promedio, 400 días, periodo excesivo si se tiene en cuenta que esta actuación constituye un insumo central para el avance del trámite. Este lapso evidencia demoras estructurales en la etapa administrativa, con efectos directos sobre la oportunidad y eficacia de la ruta de restitución étnica.

Esta situación ya había sido alertada por la Procuraduría General de la Nación ante la Corte Constitucional en el marco del Auto 1492 de 2025, al evidenciar que, en la ruta colectiva étnica, con corte al 30 de junio de 2025, la duración promedio de la fase administrativa desde la solicitud o inicio oficioso hasta la presentación de la demanda alcanza aproximadamente 4 años. Incluso la media acotada se mantenía en 3 años.

Esta demora, lejos de constituir un asunto meramente operativo, refleja una dilación estructural que prolonga injustificadamente la definición de fondo de las reclamaciones y profundiza la desprotección territorial de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Preocupan especialmente casos como el del Consejo Comunitario San Juan de Palos Prietos Victoria Torres en el cual transcurrieron más de 4 años entre el inicio del estudio preliminar y la adopción de la caracterización. Si bien en la base de datos de la URT aparece que el caso habría sido inscrito en el RTDAF y el mismo se encontraría en etapa judicial, la base de datos remitida por la URT no registra el radicado judicial, ni el despacho de

conocimiento, lo que genera alertas sobre la calidad, trazabilidad y consistencia de la información reportada.

También resulta relevante el caso del Consejo Comunitario de la Cuenca Baja del Río Calima, ubicado en el departamento del Valle del Cauca, cuya solicitud fue inscrita en el RTDAF 9 años después de su radicación. Sin embargo, una vez presentada la demanda ante el juez competente, esta fue rechazada y la solicitud regresó a la etapa administrativa.

Esta situación evidencia posibles debilidades en la depuración, estructuración y control de calidad de las solicitudes antes de su presentación judicial, con el consecuente riesgo de prolongar injustificadamente la respuesta institucional a comunidades étnicas reclamantes.

Rezago estructural en la formalización y protección de territorios de comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras

Uno de los principales desafíos identificados durante el periodo comprendido entre el 07 de agosto de 2022 al 31 de mayo de 2026, en materia de restitución de derechos territoriales étnicos, corresponde al rezago estructural en los procesos de formalización y protección de territorios colectivos de estas comunidades, particularmente en los trámites adelantados por la ANT.

De acuerdo con la información reportada por la ANT⁴⁴, se evidencia la existencia de un volumen significativo de procedimientos pendientes o en trámite frente a los casos finalizados. Para el caso de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, actualmente se encuentran en trámite 227 procesos de titulación colectiva y 12 procedimientos de ampliación. Esta situación evidencia un importante rezago institucional en la formalización de

⁴⁴Oficio con radicado ANT No. 202650000524551 del 6 de abril de 2026 de la Agencia Nacional de Tierras.

territorios colectivos y en la materialización de la seguridad jurídica territorial, más aún cuando existe de por medio una orden judicial.

Entre las principales causas asociadas a las demoras en el cumplimiento de órdenes judiciales, la ANT identificó las siguientes dificultades: 1) recursos limitados en relación con la alta demanda de predios solicitados para la compra, 2) rezago en el avance de los procesos de formalización, 3) existencia de controversias territoriales intra e interétnicas.

La persistencia de situaciones de orden público en diferentes regiones del país constituye otro de los principales factores que afectan el desarrollo oportuno de los procedimientos. La presencia de actores armados ilegales, minas antipersonales, cultivos de uso ilícito y condiciones de inseguridad en los territorios, limitan la realización de visitas técnicas, actividades de verificación en campo y actuaciones administrativas necesarias para avanzar en los procesos de formalización y restitución.

Desarticulación institucional entre formalización territorial, reparación colectiva y retorno

La ausencia de sincronía entre la gestión de formalización de tierras que adelanta la autoridad de tierras y los procesos de reparación y retorno a cargo de la UARIV incide negativamente en la posibilidad de garantizar a las comunidades étnicas la reparación integral. Esta situación se presenta en las etapas del proceso administrativo y posfallo, donde se puede evidenciar que la falta de articulación ha dado lugar a demoras excesivas y profundización de las afectaciones territoriales, como es el caso del Resguardo Yaguará II - Llanos del Yarí, que presenta asincronía entre la gestión de formalización pendiente por parte de la ANT y el proceso de reparación colectiva que adelanta la UARIV.

Alertas reiteradas por jueces

La CSMDL hace extensivas las alertas formuladas por los jueces especializados en restitución de tierras con enfoque étnico, quienes, en diferentes espacios de articulación institucional, han advertido la persistencia de cuellos de botella que inciden directamente en el trámite oportuno y eficaz de los procesos judiciales de restitución de derechos territoriales.

- Las demoras e inconsistencias en la información aportada por la ANT y la URT al interior de los procesos judiciales conllevan retrasos en la resolución de las controversias.
- Problemas de seguridad en los distintos territorios que impiden el desplazamiento de las autoridades para el ejercicio de sus funciones.
- Se condiciona la etapa administrativa para emitir títulos colectivos en procesos de restitución étnica cuando hay actuaciones que están en cabeza de otras entidades, como el Instituto Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro o el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o las oficinas de planeación municipales.

Además, como lo indicó el CSJ⁴⁵ los procesos de restitución de derechos territoriales relacionados con la ruta colectiva presentan altos niveles de complejidad jurídica, territorial e institucional, lo cual incide directamente en los tiempos de trámite y en la gestión judicial de los despachos.

Precisamente, para el año 2022 el CSJ advirtió que en Popayán se reportaban 14.918 solicitudes de restitución de derechos territoriales, de las cuales 7.406 correspondían a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; en Apartadó, de 5.990 solicitudes colectivas, 1.857 involucraban a estas comunidades; y Quibdó aparece como otro circuito de especial atención por su volumen de solicitudes étnicas.

Cobertura limitada de los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras con Enfoque Étnico

⁴⁵Oficio UDAEO26-1219 del 17 de marzo de 2026 del Consejo Superior de la Judicatura.

La CSMDL resalta que el CSJ ordenó la creación, con carácter permanente a partir del 11 de enero de 2024, de 5 juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras con enfoque étnico, en los circuitos judiciales de Apartadó, Mocoa, Popayán (dos) y Quibdó.

Con corte al 31 de diciembre de 2025 estos despachos registraban un inventario final de 192 procesos, de los cuales 58 correspondían a comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras. El Juzgado 02 Étnico de Restitución de Tierras de Quibdó concentraba el mayor número de procesos con 26 asuntos en inventario, seguido del Juzgado 004 Étnico de Restitución de Tierras de Mocoa con un inventario de 12, y el Juzgado 003 de Étnico de Restitución de Tierras Popayán con un inventario de 9.

De lo anterior se advierte que, si bien la creación de estos despachos tuvo como finalidad contribuir a la descongestión de los procesos de restitución de tierras con enfoque étnico, aún persisten rezagos significativos en la resolución judicial de asuntos relacionados con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En efecto, los juzgados con enfoque étnico de Apartadó y Quibdó aún no reportan fallos⁴⁶ que resuelvan de fondo derechos territoriales de estas comunidades, por su parte el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras con Enfoque Étnico de Popayán informó la expedición de la Sentencia No. 033 del 27 de marzo de 2025, proferida a favor del Consejo Comunitario Guapi Abajo.

Además de la presencia de juzgados de restitución que conocen de ambas rutas (individual y colectiva), se presenta alta congestión y retrasos que desgastan y agotan a los reclamantes étnicos, así como demoras excesivas en el cumplimiento de órdenes ya impartidas y en la activación de los

⁴⁶Respuestas brindadas por estos despachos judiciales mediante oficio J03CCTOESRT-26-041646 y D-JCCERTEEQ-006 del 25 de marzo y 21 de mayo respectivamente.

mecanismos de seguimiento. Sumado al hecho de que los despachos fueron consistentes en indicarle a la CSMDL que el reparto diario de acciones constitucionales compromete en gran medida la posibilidad de tramitar los asuntos ordinarios referidos a los derechos de restitución a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

El incremento de procesos de restitución asociados a comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras exige fortalecer, desde la etapa administrativa, la calidad técnica de la información catastral, predial y geoespacial. Esta información es determinante para identificar y delimitar adecuadamente las pretensiones territoriales colectivas, estructurar expedientes sólidos y evitar inconsistencias que afecten la decisión judicial o dificulten la materialización de las órdenes, especialmente en territorios con alta complejidad en el uso, ocupación y tenencia de la tierra.

Alta rotación de personal en la Unidad de Restitución de Tierras y en juzgados especializados

Se presenta una alta rotación de personal en los equipos técnicos que gestionan la restitución de derechos territoriales por parte de la UAEGRTD y el cumplimiento de las órdenes judiciales emitidas, por parte de las entidades como ANT, UAEGRTD, entes territoriales, UARIV, inclusive cambios de operador judicial⁴⁷, provocando reprocesos, cambios en la representación judicial y pérdida de memoria institucional.

Se resalta que, en el marco de la visita realizada al municipio de María la Baja, departamento de Bolívar, los delegados de los pueblos y líderes de **comunidades étnicas** víctimas, manifestaron su preocupación frente a la falta

⁴⁷En el caso ACADESAN, se ha presentado cambio de juez de restitución al menos en dos oportunidades, en los dos últimos años.

de contactabilidad y articulación efectiva por parte de la UAEGRTD en los procesos de restitución.

En particular, señalaron que la UAEGRTD ha venido desarrollando las actuaciones en los consejos comunitarios de manera aislada, sin concretar con claridad los linderos de cada consejo ni adelantar procesos integrales de verificación de posibles traslapes territoriales, lo que ha derivado en tensiones y conflictos interétnicos. Esta situación evidencia debilidades en la comprensión territorial y en la gestión articulada de los procesos, afectando la confianza de las comunidades en la institucionalidad.

De manera complementaria, los juzgados con enfoque étnico señalaron que sus plantas de personal son insuficientes para atender la complejidad de estos procesos, especialmente por la falta de sustanciadores. Además, advirtieron que la medición de su gestión no siempre reconoce las particularidades de la restitución étnica, que exige múltiples actuaciones probatorias, coordinación interinstitucional y verificaciones territoriales.

Cerca de la mitad de las órdenes aún dependen de la gestión técnica para su cumplimiento, particularmente en actividades relacionadas con la actualización catastral, la georreferenciación y la delimitación territorial

En la etapa judicial se observa un avance en la adopción de decisiones, lo que evidencia una mayor capacidad institucional para resolver las pretensiones territoriales. No obstante, la CSMDL advierte que la efectividad de esta fase depende de la solidez de los insumos técnicos que soportan las decisiones, especialmente aquellos relativos a la definición del territorio y la estructuración de las órdenes judiciales. En este sentido, el IGAC señala que las actuaciones se concentran en la actualización catastral y el levantamiento de información geoespacial, lo cual confirma que el soporte técnico es determinante para la viabilidad de las decisiones y su adecuada implementación en el territorio

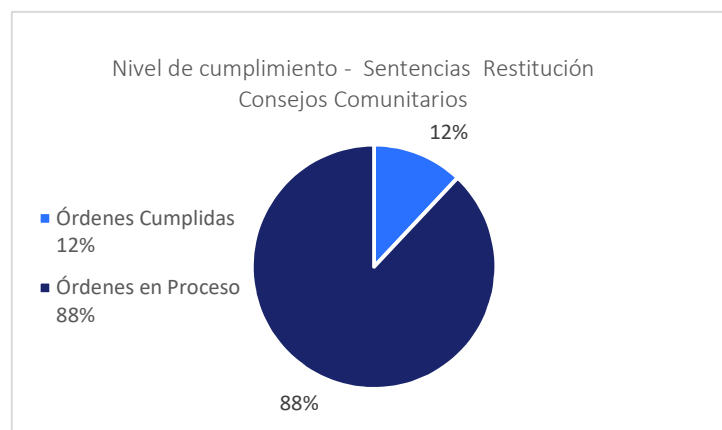
Sumado a lo anterior, advierte la CSMDL que en la etapa de posfallo se evidencia que el cumplimiento de las órdenes judiciales continúa condicionado por la capacidad técnica del Estado. Según la información del IGAC, de 29 órdenes relacionadas con esta población, 22 han sido cumplidas, 16 en el departamento de Tolima y 06 en el departamento del Valle del Cauca, mientras que los 7 restantes permanecen en trámite.

Este comportamiento confirma que, aunque existen avances, la ejecución efectiva de las decisiones sigue dependiendo de la disponibilidad de información catastral y geoespacial, así como del fortalecimiento del componente técnico para garantizar su materialización en el territorio.

El 88 % de las órdenes judiciales aún continúan en proceso de cumplimiento o incumplidas

Advierte la CSMDL que, en los procesos de restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras, desde la entrada en vigencia del Decreto Ley, persiste una marcada distancia entre el reconocimiento judicial de los derechos colectivos y la ejecución efectiva de las órdenes impartidas.

Ilustración 11. Porcentaje de Cumplimiento Sentencias de Restitución



Fuente: URT. Matriz Gestión Étnica. 2026.

La información disponible evidencia que 17 providencias judiciales fueron identificadas a favor de comunidades negras afrocolombianos, raizales y palenqueras, de un universo de 971 órdenes judiciales; sin embargo, solo 120 se reportan por la URT como cumplidas, equivalentes al 12 %, mientras que 851 continúan en proceso de cumplimiento, es decir, el 88 %.

La lectura por caso confirma que el avance posfallo sigue siendo limitado y heterogéneo. Ningún consejo comunitario supera el 40 % de cumplimiento. Los porcentajes más altos se observan en el Consejo Comunitario Renacer Negro, con 32 de 80 órdenes cumplidas equivalentes al 40,0 %, y en el Consejo Comunitario por la Identidad Cultural de Mandé, con 11 de 28 órdenes cumplidas lo que se traducen en un 39,3 %.

En el extremo opuesto se ubican el Consejo Comunitario Alto Guapi, con 1 de 44 órdenes cumplidas con apenas el 2,3 % de cumplimiento; el Consejo Comunitario Bellavista Dubaza, con 1 de 34 lo que corresponde al 2,9 %; y el Consejo Comunitario Río Guajú, con 2 de 46 que equivale a 4,3 %.

Los obstáculos en el cumplimiento de las órdenes judiciales principalmente están asociados con la falta de articulación interinstitucional, la ausencia de mecanismos expeditos de la ANT, la débil articulación entre el nivel nacional y territorial, la morosidad en la estructuración de proyectos como el PIDAR a cargo de la ADR, de los programas como el IRACA, a cargo del DPS y la falta de gestión integral de la UARIV y la URT frente a los planes de retorno, reubicación y reparación colectiva que coinciden con sentencias restitutivas⁴⁸.

⁴⁸Oficio No. 103-24. Respuesta al Auto 608 de 2024 de la Corte Constitucional, en el marco del componente relacionado con la garantía de los derechos de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, respecto de la medida de restitución de derechos territoriales étnicos. Bogotá D. C., 21 de mayo de 2024.

Estos elementos muestran que el principal desafío no se agota en la expedición de sentencias, sino en asegurar que las órdenes se traduzcan en acciones concretas, verificables y sostenidas sobre los territorios colectivos restituidos.

De la decisión administrativa al cumplimiento posfallo: una cadena institucional inconclusa

La dimensión real de la respuesta estatal frente a la restitución de derechos territoriales étnicos permite advertir que la materialización efectiva del derecho tomará más tiempo del previsto, no solo por el rezago existente en la etapa administrativa, sino por el efecto acumulativo que este genera sobre la fase judicial y posfallo.

Se evidencia que aún están en curso solicitudes de restitución de derechos territoriales que no cuentan con decisión en la primera etapa del procedimiento, entre ellas 186 de las comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras, para un total de 473 solicitudes étnicas pendientes de definición administrativa. Estas reclamaciones podrán ser puestas en conocimiento de los jueces, lo que incrementará el número de demandas y, en consecuencia, el volumen de sentencias y órdenes judiciales dirigidas a las entidades responsables.

Aunado a ello, si el bajo nivel de cumplimiento posfallo se mantiene, el aumento de decisiones judiciales no se traducirá necesariamente en restitución material, sino en una mayor carga de órdenes pendientes de ejecución y, por ende, derechos de los pueblos étnicos sin materializarse.

Por tanto, la estimación aproximada de 30 años para resolver de fondo las demandas actualmente radicadas, debe entenderse como un escenario condicionado a la permanencia de variables críticas advertidas a lo largo de los distintos informes presentados por la CSMDL, tales como el orden público,

la capacidad operativa de las entidades y la disponibilidad presupuestal de las entidades del orden central y territorial, incluida la Rama Judicial. De mantenerse dichas condiciones, la respuesta estatal no tendrá capacidad real para cumplir, de manera oportuna y coordinada, las órdenes que ya existen y aquellas que se deriven de la resolución de nuevos procesos judiciales.

8.1. Recomendaciones

A la Unidad de Restitución de Tierras:

- Orientar la gestión de la UAEGRTD hacia un mayor equilibrio en el número de casos de restitución de derechos territoriales tramitados entre ambos grupos étnicos, reconociendo que la entidad ha evidenciado un aumento significativo en la gestión de estos casos en sus diferentes etapas y ha hecho uso del mecanismo de medidas cautelares previsto en la normativa vigente. En ese sentido, se recomienda además que dicha necesidad sea incorporada de manera expresa en los ejercicios de planeación de las siguientes vigencias y en la asignación presupuestal correspondiente, con el propósito de reducir el desbalance o desequilibrio identificado en la gestión institucional.
- Implementar y fomentar procesos de sistematización de la información para la gestión de restitución individual y colectiva étnica. Esto implica la destinación de presupuesto, tiempo y equipo humano proporcional a la magnitud de la necesidad y la complejidad de los casos étnicos.
- Garantizar que el aplicativo resultante del cumplimiento de la Sentencia T-120 de 2024 sea interoperable y seguro, asegurando su articulación con el módulo étnico del RTDAF y el otorgamiento de un tratamiento equitativo para los diferentes grupos étnicos. Para ello, se recomienda que el desarrollo e implementación del sistema de información avance de manera paralela a la gestión de los casos de comunidades negras

y de comunidades indígenas, evitando brechas en el acceso, el registro y la administración de la información.

- Implementar un plan de contingencia que permita superar el rezago en la puesta en funcionamiento del Módulo Étnico del RTDAF y del aplicativo que actualmente desarrolla, en perspectiva de vigencia de los Decretos Ley Étnicos.
- Realizar una revisión prioritaria de las solicitudes de restitución de derechos territoriales que presentan mayores tiempos de permanencia en etapa administrativa y que aún no cuentan con una decisión de fondo sobre su inscripción o no en el RTDAF, con el fin de identificar las causas que explican su prolongada permanencia sin decisión sustantiva, y adoptar los correctivos institucionales pertinentes.
- Fortalecer, con carácter prioritario, la estrategia de impulso a la etapa administrativa y la debida articulación y seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas en sentencias de restitución de derechos territoriales a favor de las comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras, especialmente aquellas que permanecen en estado “en proceso” o que presentan mayores tiempos de rezago en la etapa posfallo.

A la Unidad de Restitución de Tierras, Agencia Nacional de Tierras y a la Unidad de Atención Integral a la Víctimas:

- Fortalecer la interacción y coordinación sistemática entre la URT, la UARIV y la ANT para que la Agencia avance en los procesos de formalización en los casos que conoce la URT, con independencia del estado del proceso o en acatamiento a órdenes judiciales de restitución.
- A la ANT garantizar el cumplimiento oportuno de las órdenes judiciales pendientes de cumplimiento asociadas a 17 comunidades

negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras⁴⁹, asegurando la ejecución conforme a los términos establecidos en las sentencias de restitución emitidas por los jueces, con especial prioridad en aquellas que disponen la constitución de títulos colectivos.

- Disminuir la rotación de personal, fortalecer la estabilidad y continuidad de la vinculación del personal técnico incluido el que tiene interacción directa con las comunidades y los jueces, así como adoptar medidas tendientes a la aplicación del principio constitucional de meritocracia y concurso de méritos para el ingreso, ascenso y permanencia en el servicio público en las entidades operadoras de la política de restitución y acceso a tierras.

A la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad de Atención a Víctimas:

- Articular entre la UAEGRTD y la UARIV de manera permanente y coordinada para que, en los casos en que sea posible, en la etapa administrativa y judicial se propenda por una mayor articulación sincrónica, de tal manera que se potencie la efectividad de la política de reparación integral.

Al Ministerio de Defensa Nacional, a través del Ejército Nacional y la Policía Nacional:

- Implementar las medidas necesarias para superar en mayor medida los obstáculos de seguridad y orden público que impiden el ingreso a los territorios y obstaculizan el normal desarrollo de los procesos administrativos y judiciales en la subespecialidad de restitución de tierras.

⁴⁹Agencia Nacional de Tierras. Oficio con radicado ANT No. 202650000524551, 6 de abril de 2026. Según lo informado por la entidad, con corte al 16 de marzo de 2026 se registraban 32 órdenes judiciales a cargo de la ANT, asociadas a 17 comunidades negras; de estas, 10 habían sido cumplidas y 22 permanecían pendientes de cumplimiento.

A la Rama Judicial en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura:

- Considerar la ampliación de juzgados restitución de tierras con enfoque étnico a todos los circuitos donde haya juzgados de restitución, puesto que a la fecha los existentes resultan insuficientes frente a la complejidad y número de casos que ha presentado la UAEGRTD (572 casos étnicos en total con corte a 31 de diciembre de 2025), así como el fortalecimiento de sus equipos de trabajo, enfatizando la formación en derechos étnico territoriales, jurisdicción propia y la aplicación del principio de diversidad cultural para su implementación en procesos de restitución de derechos territoriales.
- Evaluar su propia capacidad frente a la magnitud de la tarea, considerando la desproporción que se presenta entre los casos en sede administrativa de responsabilidad de la UAEGRTD, frente a los casos con sentencia y en sede judicial que han sido llevados a los jueces.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi:

- Avanzar en la adecuación del Sistema Nacional de Información Catastral -SINIC- mediante la incorporación de variables específicas que permitan el seguimiento, monitoreo y trazabilidad de las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales, superando la limitación actual advertida por la entidad, que restringe el control efectivo sobre su cumplimiento.
- Fortalecer el desarrollo de herramientas tecnológicas integradas que permitan articular la información catastral, registral y judicial, de manera que se garantice coherencia en la delimitación territorial, se reduzcan inconsistencias en la información predial y se facilite la ejecución de las órdenes impartidas por los jueces de restitución. Este fortalecimiento debe ir acompañado del desarrollo de

capacidades institucionales para el análisis geoespacial, orientadas a mejorar la identificación de las pretensiones territoriales colectivas y a optimizar la toma de decisiones en todas las fases del proceso.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras:

- Priorizar institucionalmente el fortalecimiento del componente técnico para garantizar la disponibilidad oportuna de insumos, reducir los cuellos de botella derivados de la dependencia entre entidades y cerrar la brecha evidenciada entre el reconocimiento judicial del derecho al territorio y su efectiva materialización.

Al Congreso de la República:

- Evaluar, con fundamento en información actualizada sobre el estado de las solicitudes en sede administrativa, los procesos judiciales en curso y las sentencias efectivamente proferidas, la necesidad de prorrogar y fortalecer el marco de vigencia de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011. Esta revisión debe considerar la desproporción existente entre el universo de reclamaciones pendientes y los fallos emitidos, así como la necesidad de robustecer las capacidades institucionales, presupuestales, técnicas y humanas de las entidades responsables del cumplimiento de las órdenes judiciales, de manera que la política de restitución de derechos territoriales étnicos avance con enfoque diferencial, oportunidad y resultados efectivos para las comunidades destinatarias.

9. Atención, asistencia, ayuda humanitaria y reparación integral

9.1. Atención Humanitaria

Este apartado analiza la atención humanitaria dirigida a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de conformidad con el Decreto Ley 4635 de 2011. El análisis integra la información remitida por la UARIV, los reportes públicos de Datos para la Paz y los hallazgos de la visita territorial realizada en María La Baja, Bolívar, los días 28 y 29 de abril de 2026. La atención humanitaria se examina como garantía de subsistencia mínima frente al desplazamiento forzado y el confinamiento, y no únicamente como entrega de bienes o recursos.

El seguimiento exige establecer si la respuesta fue oportuna, suficiente y territorialmente accesible; si contó con caracterización adecuada; y si los componentes fueron concertados con los consejos comunitarios y autoridades representativas. También requiere verificar la articulación entre la UARIV, la Gobernación de Bolívar y las administraciones municipales, especialmente en la formulación y activación de los planes de contingencia.

Contexto nacional del desplazamiento, el confinamiento y las necesidades humanitarias

La misma fuente registra un aumento de las emergencias masivas, así: 163 eventos en 2023, 214 en 2024 y 266 en 2025. Para 2025 se informaron 95.449 hogares y 265.270 personas afectadas por desplazamiento o confinamiento dentro de este universo, 49.362 hogares y 147.156 personas fueron registradas con pertenencia étnica. Aunque estas cifras muestran una precisión humanitaria elevada, la ausencia de desagregación por pueblo, comunidad, municipio y tipo de evento restringe la evaluación del cumplimiento específico del Decreto Ley 4633 del 2011.

Según la Unidad para la (UARIV, 2026), entre 2023 y 2025 se reportaron 643 emergencias masivas asociadas con desplazamientos y confinamientos, de las cuales 291, equivalentes al 45 %, afectaron a población indígena y afrocolombiana. En términos anuales, se registraron 163 emergencias en 2023, en 2024, 214; y en 2025, 266, lo que evidencia un incremento sostenido durante el periodo analizado. En esta última vigencia, los eventos afectaron a 95.449 hogares y 265.270 personas; de este universo, 49.362 hogares y 147.156 personas fueron identificados con pertenencia étnica.

No obstante, la información disponible agrupa a la población indígena y a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, sin una desagregación que permita determinar qué proporción corresponde específicamente a las comunidades amparadas por el Decreto Ley 4635 de 2011. En consecuencia, los datos permiten advertir una presión humanitaria significativa sobre los pueblos étnicos, pero no establecer con precisión la magnitud de la afectación, la cobertura de la atención, las brechas existentes ni los tiempos de respuesta para dichas comunidades. Datos para la Paz reportó que, durante el segundo semestre de 2024, 80.223 personas fueron desplazadas y el 29,5 % pertenecía a comunidades étnicas. En ese periodo se presentaron 52 desplazamientos masivos que afectaron a 15.987 personas; además, 24.484 hogares recibieron atención humanitaria inmediata, de emergencia o de transición y 69.977 personas obtuvieron ayuda en especie. En el primer semestre de 2025 se registraron 156.132 víctimas únicas por desplazamiento y 81 eventos masivos que afectaron a más de 61.000 personas; el 17,4 % correspondía a grupos étnicos. Los porcentajes no son directamente comparables, pues responden a periodos, universos y momentos de corte diferentes (Unidad para las Víctimas, 2025a, 2025b).

En conjunto, la información institucional disponible para el periodo 2023-2025 confirma una tendencia sostenida al alza en las emergencias humanitarias masivas que afectan a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y

palenqueras, sin que ello pueda traducirse en una medición precisa del cumplimiento del Decreto Ley 4635 de 2011.

Tanto los registros de la UARIV como los de Datos para la Paz señalan una afectación étnica persistente y significativa, pero las debilidades estructurales en la desagregación —particularmente la falta de diferenciación entre comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras dentro de las cifras agregadas de población étnica— impiden establecer con exactitud la magnitud real de la demanda asociada al decreto, así como determinar la cobertura, las brechas y los tiempos de respuesta específicos frente a estas comunidades.

Esta limitación en la calidad, comparabilidad y trazabilidad de la información constituye, en sí misma, un obstáculo para el seguimiento institucional y para la garantía efectiva de los derechos reconocidos en el Decreto Ley 4635, lo que hace necesario fortalecer con carácter urgente los sistemas de información interinstitucionales que den cuenta de las afectaciones diferenciales.

9.2. Atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición

La respuesta se desarrolla mediante la coordinación con alcaldías y gobernaciones, la verificación de las emergencias, la activación de planes de contingencia y la actuación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y sus subcomités. Los componentes principales comprenden alimentación, alojamiento transitorio, elementos de hábitat, cocina y aseo, de acuerdo con la Resolución 00097 de 2022⁵⁰ y las condiciones verificadas en cada territorio.

⁵⁰Por medio de la cual se establecen los criterios, mecanismos y requisitos en virtud de los cuales la Unidad para las Víctimas dará aplicación a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, en materia de ayuda y

Para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la UARIV reportó que entre 2023 y 2025 la atención en especie alcanzó 13.615 hogares y 33.222 personas, con una inversión de \$11.328.779.155. La atención monetaria benefició a 2.016 hogares y 5.644 personas, por \$2.129.892.450. Aunque estas cifras permiten identificar volumen de atención y recursos, no muestran de manera completa el municipio, consejo comunitario, evento, fecha, tiempo de respuesta, componentes entregados ni población pendiente.

La posibilidad institucional de sustituir alimentos o adaptar elementos de hábitat a las prácticas comunitarias constituye un avance, pero su aplicación debe acreditarse mediante actas de concertación, registros de entrega y evaluación posterior. Sin esa trazabilidad, no es posible establecer si la atención respondió efectivamente a las necesidades de cada comunidad, siendo pertinente.

Principales resultados de la visita territorial a María la Baja

La Alcaldía de María La Baja informó que no se había presentado desplazamientos masivos ni había sido necesaria la activación de la ruta de emergencia humanitaria. No obstante, la UARIV reportó que entre 2023 y 2025 fueron atendidos 33 hogares del municipio mediante ayudas humanitarias, con una inversión aproximada de \$52.635.000. La diferencia entre ambos reportes exige precisar el tipo de hecho, la modalidad de atención, las fechas y la población beneficiaria, para evitar que la ausencia de eventos masivos sea interpretada como inexistencia de necesidades humanitarias.

Las delegaciones comunitarias señalaron que la información presentada sobre ayudas humanitarias era general, y solicitaron datos específicos para

atención humanitaria en inmediatez, atención de emergencias y crisis humanitarias y se deroga la Resolución 00021 de 2019.

comunidades y sujetos de reparación colectiva. La Procuraduría General de la Nación preguntó si la formulación de censos y la atención de confinamientos incorporaban procedimientos particulares para estas comunidades. Asimismo, se manifestó que no existe claridad suficiente sobre un protocolo específico para atender desplazamientos colectivos y se propuso concertar, dentro del plan de contingencia municipal, una ruta de protección, salvaguarda y respuesta con los consejos comunitarios.

La Defensoría del Pueblo recordó la alerta temprana emitida para los Montes de María, incluida María La Baja, por control territorial, presencia de actores armados y violencias contra comunidades campesinas y étnicas. En este contexto, la atención humanitaria debe articularse con medidas de prevención, protección colectiva, confidencialidad de la información y acompañamiento a liderazgos. La divulgación pública de datos sensibles sobre indemnizaciones y beneficiarios, reportada por representantes comunitarios, puede incrementar riesgos y debilitar la confianza institucional.

La visita mostró, además, dificultades de articulación y representación. Las comunidades solicitaron que los instrumentos de prevención, protección, contingencia y ayuda humanitaria sean validados con consejos comunitarios y autoridades mayores. También se reclamó presencia de funcionarios con capacidad de decisión y reportes que permitan identificar recursos, población atendida, población pendiente y responsabilidades de cada entidad.

Se puede concluir que la información nacional permite cuantificar entregas y recursos, pero no ofrece trazabilidad suficiente por consejo comunitario, municipio, evento, modalidad y tiempo de respuesta, lo que impide evaluar con rigor el cumplimiento del Decreto Ley 4635 de 2011.

En María La Baja existe una diferencia que debe ser aclarada entre el reporte municipal de ausencia de desplazamientos masivos y la información de 33

hogares atendidos con ayudas humanitarias, por lo que la Comisión requiere una conciliación técnica de las bases y de los criterios utilizados.

Así mismo, la ausencia de una ruta territorial concertada para desplazamientos colectivos, confinamientos y otras emergencias limita la capacidad preventiva y reactiva del municipio, especialmente en un territorio advertido por riesgos asociados a actores armados.

A ello se suma que la atención humanitaria debe incorporar confidencialidad, protección de liderazgos y participación efectiva, dado que la publicación de información sensible sobre beneficiarios o indemnizaciones puede generar riesgos y revictimización.

Finalmente, la coordinación institucional continúa dependiendo de delegaciones sin capacidad suficiente de decisión y de información desagregada, por lo que se requieren responsabilidades, plazos, presupuestos y mecanismos de seguimiento verificables.

9.3. Recomendaciones

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

- Ajustar e integrar sus sistemas de información, incluido el portal Datos para la Paz, con el fin de garantizar el seguimiento diferenciado de la atención humanitaria brindada a los pueblos étnicos. Estos sistemas deberán permitir la consulta periódica y descargable de información desagregada por pertenencia étnica, departamento, municipio, pueblo, comunidad, tipo de evento, modalidad y componentes de atención, fechas de solicitud y entrega, número de hogares y personas verificadas, atendidas y pendientes, montos asignados y entidades responsables. Asimismo, deberán posibilitar la relación entre las emergencias por desplazamiento y confinamiento y la respuesta efectivamente entregada.

- Incorporar indicadores de oportunidad, cobertura y suficiencia de la atención humanitaria, acompañados de mecanismos de evaluación comunitaria sobre la pertinencia y calidad de los alimentos, el alojamiento, los elementos de hábitat y las ayudas monetarias.

9.4. Asistencia y restablecimiento de derechos

En este apartado, la Comisión busca hacer un balance sobre los procesos de restablecimiento enfocándose en el núcleo de derechos asociados a la asistencia y la reparación integral, centrando el análisis en el acceso a educación, salud, vivienda y generación de ingresos. Estos derechos se articulan y relacionan con los derechos colectivos del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, fomentando la autonomía, el gobierno propio, la identidad cultural y los derechos territoriales.

Aunque estos pueblos, lograron importantes avances con el proceso de reglamentación del Decreto 4635 de 2011, llevado a cabo en diciembre de 2025, además de otras mejoras para el acceso a tierras; el desarrollo rural y la reparación integral dispuestos en el Acuerdo de Paz y que contribuyen a los objetivos del restablecimiento de derechos, persisten importantes brechas y barreras institucionales.

Dentro de estas se pueden citar a título de ejemplo: la insuficiente desagregación étnica de la información, las demoras en la activación de los espacios de coordinación, las dificultades para caracterizar las vulnerabilidades de la población, las limitaciones de acceso humanitario y la débil articulación interinstitucional para garantizar respuestas oportunas y diferenciales que han implicado lentos avances en la atención de las necesidades de las comunidades negras, afrocolombianas, raizal y palenqueras en el marco de la política de víctimas.

Los problemas asociados a la concurrencia de diferentes sectores institucionales en materia de vivienda, educación, salud y generación de ingresos no han permitido mejorar las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas individuales y colectivas pertenecientes a estos pueblos. En este apartado, se hará una valoración de los procesos de restablecimiento de derechos y la asistencia implementada para superar la vulnerabilidad.

9.4.1. Educación

El Decreto 4635 de 2011 establece que las medidas en materia de acceso a la educación tienen como fin garantizar una educación libre de discriminación y con pertinencia cultural, en tanto se comprende que la educación es un componente fundamental del restablecimiento de derechos de las víctimas y permite el desarrollo de sus proyectos de vida y la salvaguarda de los derechos colectivos asociados a la educación como la autonomía y la identidad cultural.

De esta forma, en materia de cobertura y matrícula, el Ministerio de Educación reporta que no cuenta con datos que permitan hacer una desagregación por pertenencia étnica, por lo que los datos relacionados no dan cuenta del estado real de la cobertura y matrícula en la educación primaria, básica y media. Así, los datos reportados indican incluso una ligera disminución en matrículas de niños, niñas y adolescentes del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero en los datos consolidados para 2024 y 2025.

Tabla 19. Número de Matrículas de NNA

Año	Afrocolombiano y Negritudes	Raizal	Palenquero
2024	485.207	5.734	193
2025	458.628	5.447	198

Fuente: Elaboración Propia sobre Informe del Ministerio del interior

Esta ausencia de datos sobre cobertura en la captura de información sobre pertenencia étnica genera barreras para identificar de manera adecuada las tendencias por poblaciones y territorios, las barreras asociadas al acceso a la educación y las dificultades para tomar decisiones. La comisión llama la atención acerca de esta falla recurrente en el reporte sobre cobertura de pueblos étnicos y especialmente del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, e insiste en las recomendaciones dadas acerca de la necesidad del desarrollo de herramientas que permitan mejorar los datos de cobertura por parte del Ministerio de Educación y las entidades territoriales certificadas (Ministerio de Educación, 2026).

El Ministerio de Educación cuenta con estrategias orientadas a garantizar la permanencia, adecuación cultural y gestión de contextos de riesgo en escenarios de desplazamiento forzado y confinamiento, las asistencias técnicas y las iniciativas de flexibilización curricular, se han focalizado entre 2023 y 2025 en varias regiones con situaciones de crisis humanitaria y riesgos por persistencia del conflicto, como el departamento del Cauca, la región del Catatumbo, el sur del Valle del Cauca, Guaviare y Vaupés (Ministerio de Educación, 2026).

Es importante destacar que las intervenciones en el norte del Cauca y el municipio de Jamundí han tenido impactos directos en la situación de NNA del Pueblo Negro y Afrocolombiano, las afectaciones por confinamiento y desplazamiento que se extienden a zonas del Pacífico Medio (Buenaventura), Chocó (Rio San Juan), el Pacífico Caucaño y el Pacífico Nariñense, no han sido atendidas a través de estas estrategias.

Por otra parte, en materia de acceso a la educación superior, es importante mencionar que el Ministerio de Educación indica que entre 2023 y 2025 se beneficiaron a 3.000 jóvenes afrocolombianos por medio de los fondos poblacionales del ICETEX (Ministerio de Educación, 2026, pág. 7). Sin

embargo, no hay información desagregada acerca del impacto de los programas de acceso gratuito a la educación superior en jóvenes del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, por lo que no es posible valorar como estos han contribuido a garantizar el acceso y permanencia en este nivel educativo.

La Comisión destaca como un importante avance la emisión del Decreto 1098 de 2025 por medio del cual se reglamenta la creación y fortalecimiento de universidades públicas de carácter especial propias e interculturales de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, con el cual se responde a compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, y que se construyó de manera conjunta y concertada en el Espacio Nacional de Consulta. Aunque representa un avance institucional que reconoce las capacidades de las comunidades, su emisión tardía impide valorar avances concretos y resultados tangibles, pero permite sentar las bases de un proceso que puede profundizar el acceso a educación superior con adecuación cultural y que atienda las necesidades específicas en los territorios.

En materia de conectividad, el Ministerio de Educación reporta algunos avances importantes que inciden en el acceso a medios de comunicación para estudiantes del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, indicando que 11.255 sedes están conectadas para el año 2025, logrando una cobertura de 25,85%. Esta estrategia ha tenido impactos significativos en Valle del Cauca, Córdoba, Atlántico, Magdalena y Antioquia, donde se ha logrado una conectividad del 50% de las sedes afrocolombianas, así mismo, se ha brindado acceso a contenidos digitales en comunidades de Buenaventura, Tumaco y Quibdó, pero se reconoce que haya limitaciones para lograr atender las necesidades de comunidades del litoral costero y zonas rurales dispersas.

En conjunto, la información reportada por el Ministerio de Educación para el periodo 2023-2025 evidencia avances parciales en materia de cobertura, conectividad y acceso a educación superior para estos pueblos pero presenta una limitación estructural que atraviesa todos los componentes analizados: se trata de información general sobre la población étnica, sin ninguna desagregación que permita identificar el estado específico de la garantía del derecho a la educación para la población víctima amparada por el Decreto Ley 4635 de 2011.

La ausencia de datos diferenciados por pertenencia étnica en materia de cobertura y matrícula –agravada por la leve disminución registrada entre 2024 y 2025– impide a esta Comisión determinar si las estrategias de permanencia, flexibilización curricular y atención en contextos de riesgo han llegado efectivamente a la niñez y adolescencia víctima del conflicto armado, más aún cuando dichas estrategias no han cubierto territorios con afectaciones documentadas por desplazamiento y confinamiento como Buenaventura, el Río San Juan en Chocó, el Pacífico Caucaño y el Pacífico Nariño.

9.4.2. Vivienda

El derecho a la vivienda es fundamental en los procesos de restablecimiento de derechos concebidos en el Decreto 4635, no solo se comprende como un bien material, implica también el escenario de pervivencia cultural, arraigo e identidad que fortalece los vínculos comunitarios, la sostenibilidad territorial y la autonomía del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero. A pesar de esto, la garantía del derecho sigue enfrentando múltiples barreras y las brechas históricas se mantienen sin transformaciones.

De acuerdo con el Ministerio de Vivienda el 86% de las víctimas del conflicto no contaban con una vivienda adecuada siendo las brechas de desigualdad más profundas en territorios periféricos del Pacífico y el Caribe donde se

asientan comunidades del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero (CONPES 4180, 2025)

Las mediciones de la situación de vulnerabilidad en el derecho a la vivienda dan cuenta de una amplia brecha, mientras a nivel nacional un 63% de las víctimas de desplazamiento no tienen garantizada una vivienda digna, ni la seguridad jurídica sobre la misma, en el caso de estos pueblos la brecha alcanza a un 78% de las víctimas, siendo más crítica la afectación en los hogares liderados por mujeres (UARIV, 2026).

Las necesidades en materia de vivienda en contextos rurales y urbanos requieren diferentes abordajes, en las ciudades receptoras de población desplazada como, Buenaventura, Cali, Bogotá, Medellín, Cartagena, en donde persisten problemáticas relacionadas con asentamientos informales, segregación espacial, restricciones de acceso a bienes y servicios públicos para familias con desplazamientos recientes como por hogares y redes comunitarias que han desarrollado sus proyectos de vida en las ciudades.

Otros problemas como la construcción de viviendas palafíticas en terrenos ganados al mar en territorios periurbanos del Pacífico y el Caribe, que han evolucionado de los procesos de ocupación de los territorios por parte de comunidades de este Pueblo y de las dinámicas del desplazamiento forzado, permanecen sin soluciones concretas ni tangibles, exponiendo a la población a complejas condiciones de habitabilidad, problemas ambientales, riesgos de desastres y con necesidades de adaptación al cambio climático.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se asumieron compromisos derivados del proceso de consulta previa con el Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero para dar respuesta a las necesidades en materia de soluciones habitacionales, vivienda, hábitat y acceso a agua, y saneamiento, al respecto, el Ministerio de Vivienda, refiere que entre 2022

y 2025 ha destinado 190 mil millones de pesos para abordar estos compromisos (Ministerio de Vivienda, 2026, pág. 67).

Dentro de estos compromisos estaba la focalización del 10% de soluciones habitacionales de los programas del Ministerio de Vivienda y del 10% de proyectos de acceso a agua potable y saneamiento, en comunidades del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero. Al respecto, el Ministerio de Vivienda informó que asignaron 22 mil millones de pesos en 2025 para mejoramientos de vivienda rural y urbana en comunidades del Pacífico colombiano. Así mismo, que avanzó en la identificación de hogares priorizados y procesos de participación para definir la implementación de programas a nivel territorial y realizaron procesos de contratación directa con organizaciones comunitarias en proyectos de agua potable en San Andrés, Buenaventura y Chocó (Ministerio de Vivienda, 2026, pág. 68).

Se destaca que el CONPES 4180 de 2025 que establece la política de soluciones duraderas para la población desplazada incorpora medidas dispuestas al año 2035 para atender problemáticas de los Pueblos Étnicos en materia de identificación de asentamientos informales, acciones para el ordenamiento territorial y la asignación de subsidios de arrendamiento temporal, mejoramiento de vivienda, vivienda nueva rural.

El rezago en la implementación de medidas en materia de garantía del derecho a la vivienda dispuestas en órdenes y sentencias judiciales de restitución de tierras, en los planes de reparación colectiva y en planes de retorno de población desplazada, sigue siendo uno de los principales retos de la implementación del Decreto 4635 de 2011.

9.4.3. Generación de Ingresos

El acceso a empleo digno, el desarrollo de actividades productivas y medios de vida, la formación para el trabajo y la consolidación de unidades productivas que reconozcan las prácticas culturales y condiciones territoriales

del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, son algunos de los ejes estratégicos que han orientado la implementación de medidas por parte de las entidades responsables de la política de generación de ingresos.

De acuerdo con las mediciones de Superación de Situación de Vulnerabilidad -SSV, en relación al derecho a la generación de ingresos, un 76% de las víctimas de estos Pueblos no cumplen con el derecho y permanecen por debajo de la línea de pobreza monetaria.

Los impactos de las estrategias de intermediación laboral desarrolladas por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y la Agencia Pública de Empleo indican que entre 2023 y 2025 hay una alta participación en procesos de orientación con tasas de colocación del 17% para pueblo negro y afrocolombiano, 33% para raizales y 23 para palenqueros (Ministerio del Trabajo, 2026, pág. 4).

En materia de formación para el trabajo brindada por el SENA en niveles auxiliar, operario, técnico, tecnólogo, profundización técnica y formación complementaria, se reporta en 2025 la participación de 237,213 personas del pueblo negro, 254,841 afrocolombianas, 1,741 raizales y 1,690 palenqueros. Se destaca el nivel de impacto y la alta valoración de la población frente a estos programas de formación.

Así mismo, en relación con la caracterización de unidades productivas de víctimas del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, la UARIV reporta que en entre 2023 y 2025 se identificaron 3.594 víctimas, se fortalecieron 1.454 y con encadenamiento productivo 355 y se apoyaron 14 mediante una ruta especializada en Cesar, Chocó, Valle del Cauca, Sucre y Nariño. Los retos de esta estrategia siguen siendo la sostenibilidad en el acompañamiento, la ampliación de capacidades para atender una alta demanda de unidades productivas y fortalecer la ruta especializada que permite su consolidación.

Las acciones para el fortalecimiento de capacidades comerciales y la consolidación de circuitos cortos de comercialización desarrollados por la ADR tuvieron cerca de 50 mil beneficiarios del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero entre 2023 y 2025. Por otra parte, se dieron 7.112 operaciones de crédito por valor de 41 mil millones de pesos (Ministerio del Trabajo, 2026, pág. 13).

Finalmente, se avanzó con la implementación de líneas productivas y el cierre de medidas en 9 SRC, y 7 se encuentran en implementación durante el 2026. Esto da cuenta de la focalización de acciones en los SRC, no obstante, la intervención se circunscribe al Ministerio del Trabajo, lo que evidencia la necesidad de fortalecer la articulación interinstitucional mediante la concurrencia de las demás entidades con competencias en materia de generación de ingresos, a fin de ampliar la oferta institucional y propiciar respuestas integrales.

9.4.5. Salud

El Ministerio de Salud reporta como logros durante el cuatrienio la adopción de la Resolución 1964 de 2024 con la cual se establecen los lineamientos diferenciales en salud para el Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, fruto de un proceso de consulta previa.

Su implementación se ha venido dando a través de mecanismos de asistencia técnica con instituciones del sector y se ha avanzado en acciones específicas con organizaciones en Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Putumayo, en respuesta a órdenes judiciales y necesidades de atención psicosocial y de salud física.

El Ministerio de Salud informa que ha priorizado 25 SRC para impulsar medidas en materia de acceso a salud, en los cuales se avanzó en 9 durante el año 2025 y en 6 proyectados para el 2026. Aunque se reconoce que este Ministerio es una de las entidades que ha logrado compromisos concretos

para avanzar en la implementación de medidas de salud en los PIRC, es importante señalar que las acciones desarrolladas deben adecuarse a los mandatos establecidos en el Resolución 1964, adaptar su oferta a las realidades y necesidades de salud de los pueblos y fortalecer las capacidades en los territorios colectivos y consejos comunitarios.

Se puede concluir que el análisis conjunto de los componentes de educación, vivienda, generación de ingresos y salud revela un patrón institucional recurrente: la existencia de marcos normativos diferenciales recientemente fortalecidos o reglamentados que no se traducen en una implementación territorial acorde con la magnitud de las necesidades de estos Pueblos, evidenciando una persistente brecha entre el reconocimiento formal de derechos y su materialización efectiva.

Además, se identifica una debilidad estructural común a todos los sectores analizados: la ausencia o insuficiencia de información desagregada por condición de víctima impide a esta Comisión establecer con rigor si las acciones reportadas están efectivamente dirigidas a superar las condiciones de vulnerabilidad derivadas del conflicto armado, o si corresponden a ofertas institucionales de carácter general que invisibilizan las particularidades y la trazabilidad exigida por el Decreto Ley 4635 de 2011.

Por otro lado, la focalización de las estrategias sectoriales en un número limitado de territorios y de SRC, sumada a la dependencia de una sola entidad rectora por derecho sin la concurrencia articulada de otros sectores, limita el alcance y la integralidad de las medidas, perpetuando una atención fragmentada que no corresponde a la naturaleza interdependiente de los derechos objeto de restablecimiento.

Finalmente, se advierte que los avances normativos e institucionales destacados, aunque relevantes, resultan insuficientes para revertir las brechas históricas de esta población frente a la población víctima nacional, lo que

exige a las entidades competentes fortalecer con carácter urgente los mecanismos de articulación interinstitucional, la desagregación étnica y por condición de víctima en sus sistemas de información, y la ampliación de la cobertura territorial de sus estrategias, como condiciones necesarias para avanzar hacia el cumplimiento material del Decreto en estudio.

9.5 Recomendaciones

Al Ministerio de Educación:

- Desarrollar un sistema de información sobre cobertura y matrícula por pertenencia étnica y condición de víctima, en un plazo no mayor a doce meses.
- Reportar a partir de la vigencia 2026, el impacto de los fondos para población Víctima, desagregando los Pueblos Étnicos, y avanzar con carácter prioritario en la reglamentación operativa y la asignación presupuestal para la puesta en marcha de las universidades interculturales creadas mediante el Decreto 1098 de 2025, en un horizonte máximo de dos años.

Al Ministerio de Vivienda:

- Formular en un plazo de doce meses, soluciones concretas y territorialmente adaptadas para la problemática de vivienda en zonas palafíticas y de ocupación informal en el Pacífico y el Caribe, y acelerar la implementación de las medidas del CONPES 4180 de 2025 mediante metas intermedias verificables antes de 2035, evitando que el cumplimiento se traslade indefinidamente a futuras administraciones.
- Implementar en un plazo no mayor a doce meses un plan de acción en coordinación con la UARIV, que incluya metas, responsables institucionales y fuentes de financiación específicas con recursos

suficientes para subsidios de vivienda dirigidos a la población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal víctima del conflicto armado, garantizando su articulación con las medidas del CONPES 4180 de 2025 y estableciendo mecanismos de seguimiento verificables ante esta Comisión.

Al Ministerio del Trabajo, al SENA, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas y a la Agencia de Desarrollo Rural:

- Articular en un plazo máximo de un año, las estrategias de empleabilidad y productividad, de manera que la formación para el trabajo se traduzca en mecanismos efectivos de colocación laboral y generación de ingresos sostenibles. Se recomienda destinar recursos adicionales para ampliar la ruta especializada de acompañamiento a unidades productivas en los departamentos con mayor demanda insatisfecha (Cesar, Chocó, Valle del Cauca, Sucre y Nariño), y vincular a otras entidades del sector económico y financiero en el cierre de medidas de los SRC pendientes de implementación.

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

- Ampliar la cobertura de implementación de la Resolución 1964 de 2004, en un plazo no mayor a dieciocho meses, a la totalidad de los SRC priorizados, garantizando la asignación presupuestal correspondiente y el fortalecimiento de capacidades técnicas en los territorios colectivos y consejos comunitarios, con especial atención a los departamentos con mayores rezagos en su implementación.

10. Reparación Integral

10.1. Reparación Colectiva

De acuerdo con la UARIV a la fecha se han reconocido 417 SRC del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, representando el 42% del total de Sujetos de Pueblos Étnicos en el país que corresponde a 992. Los rezagos en el proceso de reparación colectiva persisten en tanto 241 SRC (57%) se encuentran en las fases iniciales de alistamiento e identificación, un 17% se encuentran en diseño y caracterización y un 23% han avanzado en implementación. Solamente se han dado cierres en 2 SRC desde el 2011, lo que indica que persisten las demoras y el lento ritmo de implementación y cierre de medidas.

El año 2025 es el que registra un mayor número de inclusiones con 99 SRC, esto da cuenta que después de la pandemia se presentó una alta demanda de reconocimiento como sujetos colectivos tanto por solicitudes directas de consejos comunitarios y organizaciones del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, así como, por órdenes judiciales y procesos de focalización territorial en el Caribe (Sucre, Magdalena, La Guajira), el Pacífico Nariñense y Cauca y el departamento del Chocó.

Esta alta demanda ha supuesto retos para el Ministerio Público, con el objetivo de realizar los procesos de recepción de declaración y también ha generado retos para la UARIV y las entidades del SNARIV, en tanto los SRC reconocidos en los último 4 años concentran los rezagos en implementación y avance.

Adicionalmente, es importante reconocer que estamos en un punto medio del horizonte temporal dispuesto en el CONPES 4031 de 2021, no se avizoran estrategias que permitan un avance decidido en el restablecimiento y reparación integral de estas comunidades ya reconocidas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, como resultado de los procesos de concertación con los espacios de participación del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal, estableció cuatro indicadores relacionados con la reparación de este pueblo en el marco del conflicto armado.

En materia de reparación colectiva, dicho plan contempla, en primer lugar, el ID 504 - SRC de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado con PIRC protocolizados, cuya meta para el cuatrienio se fijó en 189 PIRC, con metas anualizadas de 47 PIRC para 2023, 2024 y 2025, y de 48 PIRC para 2026. En cuanto al avance de este indicador, se reporta que en 2023 se alcanzó el 6,8%, equivalente a 13 planes protocolizados; en 2024 el avance ascendió al 36%, equivalente a 17 planes; y en 2025 se registró un avance del 68%, equivalente a 32 planes (DNP, 2026a).

Tabla 20. Avance de PIRC Protocolizados indicador ID 504

Año	Meta anual de PIRC protocolizados	PIRC protocolizados reportados	Cumplimiento de la meta anual
2023	47	13	27,7 %
2024	47	17	36,2 %
2025	47	32	68,1 %

Fuente: elaboración propia con base en el PND

En segundo lugar, se encuentra el ID 505 - SRC de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del conflicto armado con PIRC indemnizados, con una meta de 40 PIRC para el cuatrienio y una meta anualizada de 10 PIRC por año durante la vigencia del Plan. Respecto al avance de este indicador, en 2023 se reportó la indemnización de 9 sujetos colectivos, equivalente a un avance del 90%; en 2024 se registró la indemnización de 6 sujetos, equivalente al 60%; y en 2025 se presentó el

mayor avance del período, con 24 pagos realizados, equivalente al 240% de la meta anualizada (DNP, 2026b).

Tabla 21. PIRC afrocolombianos Indemnizados ID 505

Año	Meta anual de PIRC indemnizados	Sujetos de reparación colectiva indemnizados	Cumplimiento de la meta anual
2023	10	9	90 %
2024	10	6	60 %
2025	10	24	240 %
2026	10	No reportado	No reportado

Fuente: elaboración propia con base en el PND

En tercer lugar, también a nivel colectivo, se encuentra el ID 506 - SRC de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado con PIRC implementados, indicador que contempló como meta el cierre de 29 PIRC. Sin embargo, para la vigencia analizada no se reportan avances.

A nivel individual, se estableció el ID 503 - Porcentaje de víctimas individuales con pertenencia negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, de acuerdo con los censos oficiales, incluidas en el RUV, indemnizadas durante la vigencia, cuya meta anualizada para 2023, 2024 y 2025 fue de un avance del 25%.

Al respecto, en 2023 se reportó un avance del 32,2%, equivalente a 47.229 personas de pertenencia afrocolombiana indemnizadas; en 2024 el avance fue del 32,2%, equivalente a 50.843 víctimas indemnizadas con pertenencia étnica negra, afrocolombiana, raizal o palenquera; y en 2025 se alcanzó el 48,72%, equivalente a 108.571 víctimas indemnizadas con esta pertenencia étnica (DNP, 2026c).

Tabla 22. Indemnizaciones Individuales afrocolombianas ID 503

Año	Meta anual del indicador	Avance reportado del indicador	Víctimas individuales negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras indemnizadas	Cumplimiento frente a la meta anual
2023	25 %	32,20 %	47.229	128,8 %
2024	25 %	32,20 %	50.843	128,8 %
2025	25 %	48,72 %	108.571	194,9 %
Total 2023-2025	75 % (meta acumulada)	—	206.643	—

Fuente: elaboración propia con base en el PND

El comportamiento de los indicadores de reparación para estos pueblos durante el período 2023-2025 revela un patrón de cumplimiento profundamente desigual entre los componentes individual y colectivo de la política de reparación, que cuestiona la coherencia interna de la estrategia estatal en esta materia. Mientras el indicador de indemnización individual (ID 503) supera de manera sostenida y creciente su meta anualizada —llegando a casi duplicarla en 2025— el indicador de protocolización de PIRC (ID 504) evidencia un rezago crítico y solo de carácter tendencial, alcanzando apenas el 68% de su meta anual en el mejor año del período, lo que proyecta un incumplimiento estructural de la meta cuatrienal de 189 PIRC protocolizados.

Aún más preocupante resulta el comportamiento del ID 506, correspondiente a la implementación efectiva de los PIRC ya protocolizados, indicador sobre el cual no se registra avance alguno durante la vigencia analizada, lo que sugiere que el ciclo de la reparación colectiva se encuentra efectivamente estancado en su fase inicial y no logra traducirse en transformaciones materiales y verificables en los territorios. Esta desproporción entre el avance individual y el rezago colectivo no es un asunto meramente técnico o estadístico: refleja una priorización de facto de la reparación individual —de más fácil ejecución administrativa y menor exigencia de concertación con las comunidades— en detrimento de la reparación colectiva, que es precisamente

el mecanismo llamado a atender el daño al territorio, a la autonomía y al proyecto de vida colectivo de estos pueblos, en los términos del Decreto Ley 4635 de 2011.

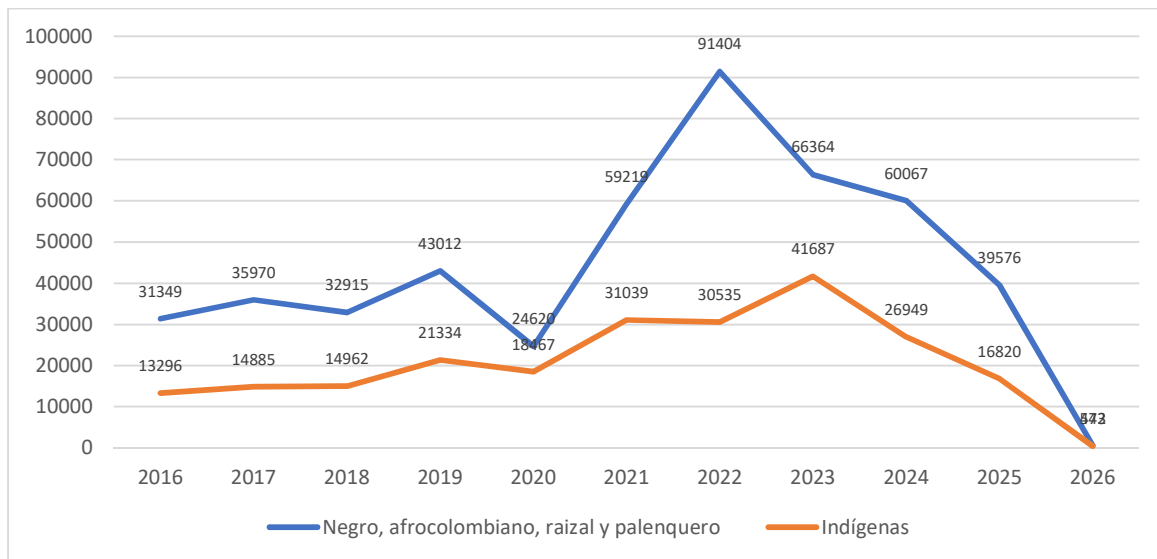
Adicionalmente, la aparente sobre - ejecución del ID 505 (240% en 2025) contrasta con el estancamiento del ID 506, lo que sugiere una posible desarticulación entre las fases de indemnización e implementación dentro de la ruta de reparación colectiva, y plantea la necesidad de una revisión metodológica sobre cómo se están contabilizando y secuenciando estos avances.

En conjunto, estos hallazgos configuran una nueva expresión del "triple gap" identificado a lo largo del presente informe –entre la meta formulada, la ejecución reportada y la transformación material en los territorios– y evidencian que, a menos de dos años de concluir la vigencia del actual Plan Nacional de Desarrollo, persiste un riesgo real de incumplimiento de los compromisos de reparación colectiva adquiridos con el Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

10.1.1 Retorno y Reubicación

El desplazamiento forzado, tanto individual como colectivo, han tenido un impacto desproporcionado en comunidades del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, en territorios colectivos en Nariño, Chocó, Valle y Cauca, los cuales son los más afectados por la dinámica de desplazamiento en los últimos 10 años, lugares donde el desarraigo, la desestructuración comunitaria, el abandono de los territorios colectivos, la falta de garantías para el retorno y el asentamiento prolongado en centros urbanos son algunas características de las afectaciones provocadas por el desplazamiento en estos pueblos.

Ilustración 12. Desplazamiento Forzado en pueblos étnicos 2016-2026



Elaboración propia con base en datos del Registro Único de Víctimas

Esta prevalencia del desplazamiento ha generado una dinámica de retornos sin acompañamiento, rezagos en la implementación de los 241 planes de retorno formalizados para comunidades de los pueblos aludidos y el desestímulo del retorno como solución duradera al desplazamiento.

Los problemas relacionados con la ausencia de planes de acompañamiento de la Fuerza Pública y estrategias para garantizar retornos seguros siguen siendo factores que afectan de manera estructural los retornos e impiden su consolidación. La persistencia del conflicto y situaciones de violencia en territorios colectivos está agudizando el desarraigo, la desestructuración de procesos organizativos y del tejido social.

Aunque la Procuraduría General de la Nación destacó que hay avances en la identificación de medidas convergentes de los Planes de Retorno con los Planes de Acción para la Transformación Territorial, las coincidencias siguen siendo bajas (21%) y la articulación para avanzar en la implementación de iniciativas que impulsarían procesos de retorno sigue siendo un desafío.

En síntesis, el balance de la reparación colectiva y los retornos de población desplazada del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero confirma la existencia de un patrón asimétrico de cumplimiento que privilegia

sistemáticamente las medidas de más fácil ejecución administrativa – indemnización individual y colectiva– en detrimento de aquellas que exigen mayor concertación territorial y comunitaria, como la implementación efectiva de los planes de reparación y la consolidación de retornos seguros y sostenibles.

Esta desproporción no constituye una falla coyuntural, sino una expresión estructural del "triple gap" que atraviesa este informe: el Estado avanza en protocolizar compromisos y desembolsar recursos, pero no logra traducir dichos avances en transformaciones materiales y verificables en los territorios ni en la superación de las causas que originaron el desarraigo.

A menos de dos años de concluir el actual Plan Nacional de Desarrollo, y sin evidencia de estrategias correctivas de mayor decisión política, esta Comisión advierte un riesgo cierto de que la política de reparación y retorno para este pueblo se consolide, en la práctica, como un ejercicio de cumplimiento formal desprovisto de garantías reales de restablecimiento territorial y comunitario.

10.2. Recomendaciones

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas del Conflicto Armado Interno.

En materia de Reparación Colectiva:

- Definir una estrategia acelerada para avanzar en implementación en SRC en esta fase del proceso. En este sentido, es fundamental priorizar las regiones con crisis humanitarias recurrentes.
- Concertar una metodología para avanzar en el proceso de consulta previa definiendo una ruta, un cronograma de trabajo para avanzar en 2026 y 2027 en SRC pendientes de reparación, solicitar a DANCP y con acompañamiento del Ministerio Público una mesa de trabajo en el primer semestre de 2027 para definir dicha estrategia.

- Instalar a más tardar en octubre de 2026 una mesa técnica de seguimiento a la implementación de la reparación colectiva con la participación de los pueblos étnicos de acuerdo con lo concertado en reglamentación del decreto 4635 de 2011.
- Instalar oficialmente una mesa de trabajo con URT para atender casos de SRC con afectaciones por despojo y abandono de tierras, afectaciones territoriales y protección de derechos territoriales. La articulación debe darse en el marco de los criterios de guía de colectivización dispuesta por parte de la URT en el CONPES 4081 de 2025.

En materia de Retornos y Reubicaciones:

- Priorizar los planes de retornos y reubicaciones de los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros indígenas en el marco de implementación de acciones del CONPES 4081 de 2025 en materia de acceso a vivienda, generación de ingresos, salud, educación y fortalecimiento del tejido social, garantizando el acceso a la oferta dispuesta en la política pública y promoviendo en las instancias de coordinación definidas, las medidas que aceleren y fortalezcan la implementación de los planes.
- Desarrollar en conjunto con el Ministerio del Interior, UARIV, Ministerio Público, una estrategia pedagógica contra el racismo y la discriminación racial en procesos de integración local de personas y colectivos del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, que permita abordar las barreras que impiden reubicaciones efectivas y asegurar la garantía de derechos en las comunidades de acogida.
- Implementar los escenarios de seguimiento a los planes de retornos y reubicación dispuestos en la reglamentación del Decreto 4635 del 2011,

con el objetivo de operativizar las rutas y fortalecer las estrategias de impulso a la implementación.

- A la UARIV conjuntamente con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y la UNP, desarrollar una propuesta metodológica para diseñar y formular los planes de acompañamiento para las garantías de seguridad en los retornos y reubicaciones de población desplazada de estos pueblos. Dicha estrategia debe considerar los programas de protección colectiva, estrategias de prevención y la actuación extraordinaria de la Fuerza Pública.

11. PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN

11.1 Protección

El problema: una violencia persistente sobre liderazgos étnicamente diferenciados

Durante el período objeto del presente informe, las afectaciones sobre la vida, la integridad y la pervivencia de los liderazgos, las autoridades propias y las comunidades del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero han continuado y, en varios contextos territoriales, se han agudizado como consecuencia del conflicto armado y de la expansión de las economías ilícitas.

El presente apartado examina la respuesta institucional en materia de protección individual y colectiva frente a dichas afectaciones, con especial atención a las obligaciones derivadas del Decreto Ley 4635 de 2011. A partir de ese examen, se formulan recomendaciones dirigidas a fortalecer la evaluación del riesgo con pertinencia territorial y cultural, a impulsar la implementación efectiva de las medidas de protección tanto colectiva como individual y consolidar los escenarios de prevención temprana.

A esta problemática se suma una dificultad metodológica de fondo: el subregistro persistente de estos hechos en los sistemas oficiales de información, explicado por barreras geográficas y de acceso institucional, por la ausencia de un instrumento de caracterización del riesgo que dé cuenta de las particularidades de esta población, y por la débil articulación entre las fuentes comunitarias de reporte –consejos comunitarios, procesos organizativos de base– y las entidades del Estado responsables del monitoreo.

Este subregistro no es un problema meramente estadístico, sino un factor que incide directamente en la oportunidad y pertinencia de la respuesta institucional, en la medida en que la invisibilización de los hechos limita la activación temprana de las rutas de protección individual y colectiva previstas en el ordenamiento jurídico, y perpetúa una brecha entre el reconocimiento formal de derechos y su garantía material en los territorios.

Con respecto a esto último, ILEX Acción Jurídica señala: “La diversidad de fuentes de información, las diferencias metodológicas entre los sistemas, las diferencias entre la cobertura y presencia territorial, la periodicidad y los problemas del concepto de defensor/a afrocolombiano hacen que el resultado final de la recolección de datos varíe entre organizaciones de la sociedad civil y entidades oficiales” (Ilex Acción Jurídica , 2022, pág. 11).

Los datos registrados por la Defensoría del Pueblo para el período 2023-2025 revelan afectaciones contra líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos en todo el territorio. En 2023 se documentaron 191 homicidios a nivel nacional, 184 en 2024 y descendió a 177 en 2025 (Defensoría del Pueblo, 2026) . En este contexto, dos líderes de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras hicieron parte de las víctimas documentadas, número que puede reflejar un subregistro, ya que otras fuentes de información muestran una afectación mucha alta.

Los informes de la OACNUDH muestran que entre 2021 y 2025 fueron verificados 148 asesinatos de líderes indígenas y afrocolombianos (104 indígenas y 44 afrocolombianos). Estas muertes corresponden aproximadamente al 30 % del total de homicidios de líderes sociales verificados en ese período, lo que evidencia una afectación especialmente grave sobre las poblaciones étnicas.

Dentro de las afectaciones a la integridad, la vida y la pervivencia, se ha evidenciado que las amenazas son una de las acciones que los grupos armados implementan para debilitar los procesos organizativos. El INDEPAZ señaló en su informe sobre las tendencias recientes en los homicidios de líderes sociales en Colombia entre 2016 y 2025 que:

“Los tipos de liderazgo más amenazados son aquellos que confrontan intereses estructurales en los territorios: líderes comunales, indígenas, campesinos, ambientales, y firmantes del acuerdo de paz. Estos liderazgos, al promover la organización social, la exigencia de derechos colectivos y la implementación del Acuerdo Final, se convierten en obstáculos para quienes buscan controlar territorialmente las rentas ilegales o imponer megaproyectos extractivos sin consulta previa”

(Indepaz, 2025, pág. 12).

La violencia que recae sobre los liderazgos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no puede seguir siendo leída como un fenómeno coyuntural o como una consecuencia colateral del conflicto armado: es, en estricto sentido, una estrategia de desarticulación étnica y territorial. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad documentó con precisión esta lógica al señalar que los actores armados "(...) buscaron cooptar y suplantar formas de gobernanza; y cometieron amenazas, homicidios y desplazamiento forzado contra liderazgos que mostraron resistencia al cumplimiento de sus leyes" (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2022).

Esta situación es devastadora: no se trata de una violencia indiscriminada, sino de una violencia dirigida, calculada para afectar precisamente aquello que hace posible la vida autónoma de los pueblos negros –sus estructuras de gobierno, su capacidad de resistir y su voluntad de decidir sobre sus territorios–.

Cada asesinato de un líder o lideresa no es solo la pérdida de una vida: es el silenciamiento deliberado de una voz que convoca, decide y resiste. Es el debilitamiento de los procesos de consulta previa y libre determinación. Es la fractura de los tejidos organizativos que hacen posible la pervivencia física y cultural de estos pueblos en sus territorios colectivos. Ignorar esta dimensión estructural de la violencia equivale a responder con medidas superficiales ante una herida profunda que el propio Estado colombiano tiene la obligación histórica de sanar.

11.1.1. La respuesta institucional: alcances y limitaciones de los mecanismos de protección

Frente a este escenario, la institucionalidad ha desplegado acciones en los ámbitos de la protección individual y colectiva. En cuanto a la protección individual, la UNP presentó ante el CERREM individual casos de dirigentes y miembros de comunidades afrodescendientes en número creciente durante el período analizado. En 2023, se registraron 365; en 2024, la cifra ascendió a 477 casos; y en 2025, se documentaron 282 casos, incluyendo por primera vez un caso de un miembro de la comunidad palenquera (UNP, 2026).

Tabla 23. Casos Afrocolombianos a CERREM Con riesgo extraordinario

Año	Total de casos étnicos presentados al CERREM individual	Casos Comunidades negras CERREM Individual	Participación
2023	1.138	365	32,1 %

2024	1.523	477	31,3 %
2025	1.137	282	24,8 %

Fuente: *Elaboración propia con base en la Unidad Nacional de Protección (2026)*

De estos casos correspondientes a estos pueblos, presentados ante el CERREM se presentó el siguiente comportamiento en el periodo de estudio:

Tabla 24. Casos individuales Afro con Nivel de Riesgo

Año y población	Extraordinario	Extremo	Ordinario	Total general
2023	365	0	67	432
5.1. Dirigente y/o representante de comunidades afro.	294		37	331
5.2. Miembro de comunidades afro.	71		30	101
2024	475	0	114	589
5.1. Dirigente y/o representante de comunidades afro.	365		65	430
5.2. Miembro de comunidades afro.	109		49	158
5.7. Dirigente y/o representante de Comunidades Palenqueras.	1			1
2025	283	0	132	415
5.1. Dirigente y/o representante de comunidades afro.	238		91	329
5.2. Miembro de comunidades afro.	44		41	85

5.8. Miembro de Comunidades Palenqueras.	1			1
Total general	1123	0	313	1436

Fuente: *Unidad Nacional de Protección (2026)*

A nivel de cobertura vigente, la UNP cuenta con 1.897 personas pertenecientes a Pueblos Étnicos que tienen medidas de protección, de las cuales 570 personas de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras son beneficiarias de medidas de protección activas.

En materia de protección colectiva, los datos son aún más reveladores de las limitaciones del sistema. En 2023, de los 101 casos de Pueblos Étnicos presentados ante el CERREM Colectivo, solo 29 correspondieron a comunidades afrodescendientes, frente a 72 de comunidades indígenas. En 2024, de 199 casos de nivel de riesgo extraordinario, únicamente 49 fueron de comunidades y organizaciones del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero En 2025, de 129 casos totales, 27 correspondieron a miembros de comunidades afro (UNP, 2026).

En términos proporcionales, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras representaron entre el 21 % y el 28 % de los casos colectivos étnicos en el período de análisis, proporción que, pese a reflejar una presencia activa en el sistema, contrasta con la magnitud de las amenazas que enfrentan en sus territorios.

Tabla 25. Casos de Pueblos Negros a CERREM Colectivo

Año	Casos colectivos étnicos presentados ante el CERREM Colectivo	Casos de comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales	Casos de comunidades indígenas	Participación de casos afro (%)
2023	101	29	72	28,7 %
2024	199	49	144	24,6 %
2025	129	27	98	20,9 %

Fuente: *Elaboración propia con base en la Unidad Nacional de Protección (2026)*

En materia presupuestal, la UNP destinó \$37.938.134.774 a medidas de protección colectiva para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (UNP, 2026). Estos recursos se reflejaron en medidas de protección material, como resultado de la implementación de la ruta de protección colectiva, pero no en el marco del fortalecimiento de los mecanismos propios de protección, como la Guardia Cimarrona, dado que esta estructura de autoprotección ancestral no ha sido reconocida institucionalmente por la UNP.

Esta omisión desconoce lo dispuesto en el capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz (2016), particularmente el compromiso de fortalecer los mecanismos de protección y autoprotección propios de las comunidades étnicas como garantía de no repetición, así como lo establecido en el Decreto Ley 4635 de 2011 en materia de protección colectiva con enfoque diferencial étnico.

La respuesta institucional en materia de protección muestra que, si bien existe una tendencia creciente en la presentación de casos individuales ante el CERREM –lo que sugiere un mayor reconocimiento del riesgo diferencial que enfrentan los liderazgos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros–, esta dinámica no se traduce, con el mismo dinamismo, en un impulso de la ruta de protección colectiva, lo cual puede contribuir, también, a mitigar los efectos del conflicto armado sobre el gobierno propio y la autonomía de este Pueblo Étnico.

La UNP reproduce una lógica de protección que atiende el riesgo individual sobre las personas, pero debe avanzar en el entendimiento de la dimensión colectiva y cultural de este Pueblo Étnico, ya que no asume la vulnerabilidad del gobierno propio de estas comunidades frente al conflicto armado. En esa medida, el reconocimiento formal de la Guardia Cimarrona no puede entenderse como una demanda simbólica o accesorio, sino como una condición necesaria para que la protección colectiva cumpla su función de salvaguardar no solo la vida e integridad de los liderazgos étnicos, sino también su capacidad de autogobierno, autodeterminación y control territorial.

11.1.2. Los retos estructurales: articulación, gobierno propio y pertinencia cultural

La información recaudada permite identificar desafíos estructurales que persisten y se agudizan en el tiempo.

El primero es la débil articulación interinstitucional. Si bien la UNP ha incrementado la presentación de casos ante el CERREM Colectivo, no se observan avances sustanciales en la implementación de medidas de protección a cargo de entidades distintas a esta, incluyendo aquellas responsables de las medidas contempladas en el Decreto Ley 4635 en materia de titulación colectiva, saneamiento territorial y protección de territorios ancestrales.

En este sentido, según el informe enviado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior⁵¹, desde el 2016 hasta el 2024 viene haciendo seguimiento a 321 casos de protección colectiva, de los cuales 84

⁵¹Según el ARTÍCULO 2.4.1.5.6. Mecanismo de Seguimiento. Con el fin de efectuar seguimiento periódico a la efectividad de la implementación de las medidas de protección colectiva, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior conformará un equipo de seguimiento y evaluación que solicitará información a los entes territoriales y demás entidades con competencia. Cuando se presenten omisiones, retrasos o cualquier acción negligente por parte de las entidades intervinientes dará traslado a los organismos competentes.

corresponden a colectivos del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero. El Ministerio advierte que los 321 casos contienen 2511 medidas de protección, de las cuales 542 fueron cumplidas, 579 sin avances y 936 medidas no tienen información de avance. Así mismo, las entidades con mayores medidas de protección a cargo son la UNP, el SENA, Ministerio de Defensa, el CIPRUNA, el ICBF, entre otras (Ministerio del Interior, 2026, pág. 1)

La CSMDL ha señalado al respecto que "la débil articulación interinstitucional entre niveles de gobierno ha abierto una brecha entre las resoluciones adoptadas y las realidades territoriales, donde la presencia de actores armados, las economías ilegales y las amenazas persistentes no reciben respuestas integrales y oportunas" (Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley - CSMDL, 2025).

El segundo reto remite al fortalecimiento de la guardia cimarrona y el gobierno propio como dimensión constitutiva de la protección colectiva. El Decreto Ley 4635 reconoce las formas propias de gobierno y organización de estas comunidades como derechos colectivos fundamentales. Sin embargo, las medidas de protección colectiva implementadas por la UNP para estas comunidades tienen el reto de reconocer ejercicios de gobierno propio, como la Guardia Cimarrona, con el objetivo de fortalecer este mecanismo propio de protección.

El tercer desafío, estrechamente vinculado al anterior, es la pertinencia étnica y territorial de las medidas implementadas. La UNP señala haber avanzado en la definición de medidas con enfoque diferencial para comunidades del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, incluyendo botes para territorios de movilidad fluvial y personas de protección con enfoque étnico, y reconoce que en el mediano plazo se definirá, junto a representantes de

estos pueblos, un protocolo de análisis de riesgo individual y colectivo con enfoque negro, afrodescendiente, raizal y palenquero (UNP, 2026).

No obstante, la ausencia de dicho protocolo a la fecha constituye en sí misma un vacío de pertinencia que limita la eficacia de las medidas adoptadas.

11.1.3. Las voces del territorio: la dimensión vivida del riesgo

Lo que la CEV estableció como hallazgo histórico, las comunidades lo siguen viviendo como realidad cotidiana. Los testimonios recogidos en el departamento de Bolívar en el marco de la visita territorial de la CSMDL no son el eco de un pasado documentado: son el presente de comunidades que enfrentan las mismas lógicas de control armado.

Una lideresa afrocolombiana del departamento de Bolívar expresó lo siguiente:

"(...) en varios territorios, la presencia de actores armados al margen de la ley no solo genera riesgos directos sobre la integridad de los líderes, sino que suprime la posibilidad misma de denunciar, pues los líderes "han sido objeto de amenazas" y, ante esa realidad, "no existe confianza en la garantía de derechos, debido a la falta de respuesta institucional"

(Bolívar L. A., 2026).

Este testimonio revela una doble fractura: la del territorio tomado por la violencia armada y la de una institucionalidad que no llega, que llega tarde o que, cuando llega, no genera confianza.

En la misma línea, otro líder del departamento describió una modalidad de violencia menos visible pero igualmente destructiva: la interferencia externa en los procesos internos de las comunidades. Durante convocatorias para la toma de decisiones colectivas, se han ejercido presiones orientadas a modificar decisiones comunitarias, (...) indicó situaciones que han derivado en

amenazas y tensiones en el territorio, afectando el ejercicio de liderazgo y la estabilidad organizativa" (Bolívar L. a., 2026)

Este testimonio evidencia una de las expresiones más complejas y menos visibles de la violencia ejercida contra el gobierno propio: no solo se amenaza a quienes lideran, sino que se interviene en los procesos mismos de deliberación y decisión comunitaria, corrompiendo la autonomía desde adentro, tal y como la CEV advirtió al documentar la estrategia de cooptación y suplantación de las formas de gobernanza propias.

La convergencia entre los datos cuantitativos del CERREM Colectivo y estas voces configura un panorama inequívoco: el riesgo que enfrentan las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no es un fenómeno abstracto ni meramente estadístico. Es una realidad que se expresa en amenazas directas, en el miedo a denunciar, en decisiones comunitarias vulneradas por la presión armada y en una desconfianza profunda hacia el Estado que tiene raíces históricas y fundamentos cotidianos.

11.1.4. Conclusión: la urgencia de una protección integral, articulada y culturalmente pertinente para los pueblos negros

Los desafíos en los tres ámbitos descritos se hacen cada vez más apremiantes ante la persistencia de las amenazas y la creciente complejidad de los contextos de riesgo en los territorios colectivos.

La marcada asimetría entre la respuesta institucional dirigida a pueblos indígenas y la destinada a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras constituye, en sí misma, un problema de equidad en la implementación del Sistema de Prevención y Protección.

Resulta imperativo, por tanto, que el Estado colombiano avance con urgencia en la consolidación del protocolo de análisis de riesgo con enfoque negro, afrodescendiente, raizal y palenquero; en el fortalecimiento presupuestal y operativo de las medidas dirigidas a estas comunidades; y en la articulación de la protección individual y colectiva con el reconocimiento pleno de los derechos étnico-territoriales consagrados en el Decreto Ley 4635 de 2011, como condición sine qua non para garantizar la pervivencia física y cultural de estos pueblos en sus territorios.

11.2. Prevención

La política pública de prevención se estructura como un sistema multisectorial que articula: i) políticas de seguridad nacional, ii) programas del marco de víctimas, iii) sistemas de protección a grupos específicos y colectivos. Este diseño se complementa con un amplio aparato institucional que involucra entidades del orden nacional, departamental y municipal, así como instancias de coordinación como CERREM, CIPRAT, Comités de Justicia Transicional y espacios de diálogo territorial.

Resultado de visitas administrativas realizadas a la Dirección de Derechos Humanos de Ministerio del Interior y la UNP la Procuraduría General de la Nación constató que el Ministerio del Interior, en su calidad de Secretaría Técnica del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, ha asumido un rol de liderazgo en la convocatoria, coordinación y seguimiento de espacios interinstitucionales, tales como: mesas técnicas, sesiones del Subcomité y misiones humanitarias, orientadas a articular la respuesta estatal en territorios con crisis humanitarias recurrentes. No obstante, la evaluación realizada evidencia que esta arquitectura institucional no opera de manera integrada, generando fragmentación funcional y baja capacidad de respuesta articulada.

La evidencia normativa, institucional y operativa permite concluir que la política pública de prevención –articulada con la protección colectiva en territorios étnicos – presenta una brecha estructural entre diseño normativo y resultados efectivos, evidenciada en: i) Fragmentación del sistema de prevención, ii) Predominio de medidas reactivas, iii) Limitada capacidad de implementación territorial y Rezagos sistemáticos en protección colectiva.

Tabla 26. Matriz de principales rezagos y tipos de medidas identificadas

Medidas de prevención y protección	Tipos de medida
Se activan principalmente después del riesgo no inciden sobre causas estructurales	Capacitaciones (DDHH, autoprotección), entrega de equipos (celulares, radios, alarmas) entrega dotaciones, especialmente para guardias indígenas y esquemas de protección
Las medidas privilegian la mitigación inmediata, no la prevención estructural pero no inciden en: control territorial, economías ilegales y presencia institucional integral	Total, de medidas de protección colectiva aprobadas en el CERREM: 2511 de las cuales: Cumplidas: 21,58% Sin avance: 23,10% Sin información: 37,27% Lo que implica que: Más del 60% de las medidas presentan: rezagos, falta de ejecución, ausencia de información. Existencia de 2040 medidas con dificultades de implementación
Concentración de incumplimientos de las medidas adoptadas se encuentran en las entidades territoriales como Gobernaciones, Alcaldías y Entidades sectoriales (salud, género, DDHH)	Identifican dificultades recurrentes en: Los principios de corresponsabilidad, complementariedad no son efectivos. Limitada capacidad del nivel territorial y fragmentación de competencias entre las diferentes entidades del nivel nacional, departamental y local. Más de 30 entidades involucradas en medidas concertadas con comunidades étnicas lo que genera: dispersión de responsabilidades, dificultades de articulación y baja eficiencia

Fuente: Elaboración propia con base en los oficios remitidos por la Dirección de Derechos Humanos de Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección.

Entre los principales problemas del modelo de prevención se encuentra la limitada integración de las alertas tempranas en la toma de decisiones. Como consecuencia, las medidas suelen adoptarse después de que el riesgo ya se ha materializado, lo que contribuye a la persistencia de situaciones de confinamiento, desplazamiento forzado y amenazas contra líderes y

comunidades étnicas. En este contexto, predomina un enfoque asistencial y reactivo, centrado principalmente en la autoprotección, el fortalecimiento organizativo y la respuesta comunitaria, sin generar transformaciones sostenibles sobre las causas estructurales del riesgo.

Por otro lado, se evidencian dificultades en la coordinación institucional. Aunque existen múltiples instancias relacionadas con la prevención y protección surgidas de acuerdos con las comunidades, no se identifica un mecanismo efectivo que permita articularlas de manera integral.

11.2.1. Cumplimiento de las órdenes del Auto 894 de 2022

En el marco del seguimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional mediante el Auto 894 de 2022, la Procuraduría General de la Nación evidenció avances en la implementación de mecanismos de articulación interinstitucional orientados a la gestión del riesgo y la prevención de violaciones de derechos humanos en territorios étnicos, bajo la coordinación del Ministerio del Interior.

Como parte de estas acciones, las entidades del orden nacional, departamental y municipal han participado en la formulación e implementación de la EIT, anteriormente denominada Planes de Choque, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 4 del citado Auto. Esta estrategia se ha consolidado como el principal instrumento de articulación de la política pública de prevención en territorios afectados por crisis humanitarias recurrentes.

La EIT tiene como propósito coordinar acciones institucionales en materia de atención humanitaria, protección, salud, educación y seguridad, así como fortalecer los procesos de planeación territorial mediante la formulación y actualización de instrumentos como los PIP y los PAT.

En desarrollo de esta estrategia, el Ministerio del Interior reportó avances en la articulación de actores institucionales a través de jornadas de atención integral, brigadas sectoriales, activación de rutas de prevención y protección, así como la instalación y funcionamiento de espacios de coordinación multinivel. Estas acciones reflejan esfuerzos orientados a racionalizar la intervención estatal y mejorar la respuesta institucional en los territorios afectados por el conflicto armado.

No obstante, pese a los avances reportados por el Ministerio del Interior y la UNP, la Procuraduría General de la Nación identificó diversas limitaciones que afectan la consolidación de la Estrategia de Intervención Territorial como un mecanismo integral y sostenible de prevención.

Entre las principales evidencias se encuentran dificultades en la estandarización y sistematización de la información reportada por las entidades, lo que limita la trazabilidad de las acciones desarrolladas y de los recursos invertidos. Asimismo, persisten debilidades en la coordinación entre los niveles nacional, departamental y municipal, situación que afecta la ejecución articulada de los compromisos asumidos. A ello se suma que la respuesta institucional continúa concentrándose principalmente en acciones de atención y mitigación una vez materializados los riesgos, mientras que los avances en materia de prevención estructural siguen siendo limitados.

En consecuencia, se concluye que, si bien se han creado instrumentos y espacios de coordinación para dar cumplimiento a la orden impartida por la Corte Constitucional mediante el Auto 894 de 2022, estos esfuerzos aún no configuran una estrategia plenamente articulada, integral y sostenible de racionalización de la política pública de prevención. En este sentido, resulta necesario fortalecer la coordinación interinstitucional, consolidar mecanismos unificados de seguimiento, garantizar la trazabilidad técnica y financiera de las acciones y avanzar hacia un enfoque preventivo que permita intervenir las causas estructurales del riesgo y no únicamente sus consecuencias.

11.3. Recomendaciones

Protección y prevención.

A la Unidad Nacional de Protección:

- Diseñar e implementar, con participación de las autoridades del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, una metodología específica de evaluación del riesgo que incorpore variables territoriales, culturales, organizativas y espirituales, y que integre como fuentes válidas de información los comunicados, informes y alertas emitidos por los Consejos Comunitarios, las organizaciones afrocolombianas representativas y el SAT de la Defensoría del Pueblo. Esta metodología, en tanto instrumento técnico y no acto administrativo, deberá adoptarse mediante resolución o lineamiento interno de la entidad.
- Fortalecer, mediante un programa de formación continua con contenidos y evaluación definidos, los conocimientos del personal a cargo de las evaluaciones de riesgo y de la implementación de medidas de protección sobre los derechos de los Pueblos Étnicos, de manera que dicha formación se traduzca en la práctica en la correcta aplicación de la metodología de evaluación del riesgo y del protocolo de atención prioritaria antes referidos.

Fortalecimiento del gobierno propio y mecanismos propios de protección:

- **Reconocer formal e institucionalmente la Guardia Cimarrona** como mecanismo propio de autoprotección de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en desarrollo del artículo 45 del Decreto Ley 4635 de 2011.

Prevención:

- **Adoptar un protocolo de atención prioritaria y sin dilaciones** para los casos advertidos por las Alertas Tempranas, el Ministerio Público o las organizaciones étnicas, que establezca plazos máximos de respuesta desde la recepción de la alerta hasta la activación de la medida de protección, y que elimine los procedimientos que generen retrasos injustificados en la garantía de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal.

Al Ministerio del Interior y a la UNP:

- Expedir un decreto para la Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.
- Establecer y consolidar mecanismos de articulación, coordinación y comunicación entre las autoridades territoriales (alcaldías y gobernaciones) y la UNP, que permitan integrar de manera adecuada las medidas inmediatas adoptadas a nivel local con las acciones de protección de carácter estructural y permanente, y fortalecer el seguimiento a las medidas de protección colectiva aprobadas con el fin impulsar su cumplimiento. Esto con el fin de contribuir al **fortalecimiento interinstitucional para la protección**.

Al Ministerio del Interior.

Fortalecimiento interinstitucional para la prevención y la protección:

- Diseñar e implementar, a través de la Dirección de Derechos Humanos y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.4.1.5.6., en un plazo no superior a 6 meses, un plan de choque interinstitucional para la adopción efectiva de las medidas de protección colectiva a favor de comunidades del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal

que cuenten con actos administrativos de reconocimiento cuya implementación se encuentre pendiente, priorizando los departamentos que registran mayores índices de crisis humanitaria recurrente, particularmente Cauca, Chocó y Norte de Santander, de conformidad con los informes del SAT y las cifras del RUV.

- Avanzar en la unificación, armonización y clarificación del marco normativo vigente en materia de prevención, en cumplimiento de lo dispuesto en el Auto 894 de 2022, con el propósito de evitar la dispersión de esfuerzos entre los niveles nacional, regional y local en la implementación de esta política pública. Esta depuración normativa debe traducirse en una asignación clara de competencias y responsabilidades, así como en el fortalecimiento del compromiso institucional frente a la protección, prevención y garantía de los derechos fundamentales de líderes sociales, comunitarios y personas defensoras de derechos humanos pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas.
- Diseñar e implementar un sistema de información unificado e interoperable para el registro de afectaciones contra el pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, que articule las fuentes institucionales existentes (RUV, SAT, UNP, SINARIV) con los reportes propios de los consejos comunitarios y organizaciones de base, incorporando variables de identificación étnica, territorial y de liderazgo, con el fin de superar el subregistro estructural identificado y proveer evidencia oportuna y confiable para la formulación de política pública y la activación temprana de rutas de protección individual y colectiva.
- Establecer y consolidar mecanismos de articulación, coordinación y comunicación entre las autoridades territoriales (alcaldías y gobernaciones) y la UNP, que permitan integrar de manera adecuada las medidas inmediatas adoptadas a nivel local con las acciones de protección de carácter estructural y permanente, y fortalecer el

seguimiento a las medidas de protección colectiva aprobadas con el fin de impulsar su cumplimiento.

Al Subcomité de Prevención y Protección:

- Diseñar e implementar una estrategia integral de articulación que permita alinear las acciones contempladas en los PAT y los PIP, evitando la fragmentación institucional y garantizando coherencia en la intervención estatal. Integrar los enfoques de prevención temprana, urgente y de garantías de no repetición, asegurando que dichas categorías no operen de manera aislada, sino como parte de un continuo de protección orientado a la mitigación de riesgos estructurales y coyunturales.
- Orientar la acción institucional y la asistencia técnica a los entes territoriales hacia la identificación y abordaje integral de los factores de riesgo, con el propósito de prevenir la materialización de amenazas, eliminar o reducir sus impactos, y garantizar condiciones de seguridad y permanencia en el territorio para las comunidades.
- En este sentido, resulta necesario asegurar que los Planes Integrales de Prevención y Protección incorporen medidas pertinentes y acordes con las características de la población y del territorio, así como que cuenten con asignaciones presupuestales suficientes, que permitan la implementación efectiva y sostenida de las acciones previstas.
- Fortalecer la coordinación con el Subcomité de Atención y Asistencia, con el fin de asegurar la implementación articulada de acciones estratégicas orientadas a garantizar el acceso efectivo de las víctimas del conflicto armado a las medidas de atención y asistencia en todo el territorio nacional. Esta articulación deberá orientarse a evitar la duplicidad de intervenciones, optimizar el uso de recursos institucionales y asegurar respuestas integrales frente a las crisis humanitarias

recurrentes advertidas, garantizando coherencia entre las acciones de prevención, protección, atención y asistencia.

A la Secretaría Técnica de la CIPRAT:

- Impulsar mecanismos efectivos de coordinación con las entidades del orden nacional, que permitan mejorar la respuesta estatal en los territorios y facilitar la participación activa de autoridades étnicas y administraciones municipales en la concertación de acciones de prevención con enfoque étnico y territorial.
- Consolidar espacios de diálogo estructurados que permitan acordar e implementar acciones de prevención pertinentes y ajustadas a las realidades de los pueblos étnicos, asegurando su incidencia en la formulación e implementación de medidas.
- Implementar mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan verificar el cumplimiento oportuno de los acuerdos adoptados en el marco de la CIPRAT, así como activar acciones correctivas frente a incumplimientos, orientadas a mejorar las condiciones de vida de los pueblos y comunidades étnicas.

12. Voces, pensares y sentires del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero: María la Baja - Bolívar

A la jornada de seguimiento realizada los días 28 y 29 de abril de 2026 asistieron representantes de catorce comunidades y consejos comunitarios del municipio, junto con delegados étnicos de los Decretos Ley 4633 y 4635. También participó el equipo del Ministerio Público, integrado por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, además de funcionarios de la Alcaldía, la Gobernación de Bolívar y entidades del nivel nacional como la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y los ministerios de Salud, Vivienda, Educación e Interior.

La elección de María La Baja como sede de esta visita territorial no fue casual. El municipio es reconocido como uno de los territorios del país con mayor presencia de comunidades negras, con más de una docena de consejos comunitarios y sujetos de reparación colectiva en distintas fases de implementación, desde identificación y caracterización del daño hasta formulación y ejecución de sus planes integrales. Pese a esa importancia territorial, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo no había realizado antes un ejercicio de verificación directa en este municipio, lo que hacía necesario un espacio de escucha que permitiera contrastar, en el propio territorio, lo que las entidades reportan en sus informes con lo que las comunidades viven día a día en la implementación de la política pública.

Es preciso señalar que el presente capítulo recoge y sistematiza exclusivamente las intervenciones, preocupaciones y asuntos planteados por

los representantes del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero del Municipio de Maria la Baja en el departamento de Bolívar.

Un balance atravesado por la espera

Quince años después de expedidos los decretos étnicos, lo que más pesa en las intervenciones de las comunidades no son las cifras, sino el tiempo transcurrido sin respuesta. Un líder comunitario lo resumió con crudeza: existen personas con más de treinta años en situación de desplazamiento forzado que nunca recibieron su indemnización y que ya fallecieron esperándola. Esa frase atraviesa buena parte de lo que se escuchó durante los dos días de jornada.

Esa espera, según relataron varios representantes, no se queda en lo abstracto: se traduce en cargas concretas para las familias. De fondo, se evidenció que la institucionalidad encargada de la reparación no cuenta con una adecuación acorde a esta labor, pues los mismos procesos administrativos terminan alimentando las demoras. Un delegado comunitario explicó que las actividades suelen cancelarse el mismo día, incluso en horas de la tarde, después de que las comunidades ya asumieron compromisos económicos o incluso préstamos para cumplir con lo planeado. Esos costos, señaló, terminan recayendo sobre quienes menos capacidad tienen para asumirlos.

A esa dilación se suma un problema de fondo: la sensación de que las comunidades deben demostrar su propia existencia. Un representante fue enfático en que sus consejos comunitarios no son sujetos nuevos, que han estado presentes en el territorio desde hace años, y que el desconocimiento manifestado por algunas alcaldías y gobernaciones frente a su existencia es, en la práctica, una forma de invisibilización.

Ese trasfondo de espera y desatención se concreta en experiencias particulares. Una integrante de la mesa municipal de víctimas coincidió en

que las situaciones descritas corresponden a la realidad de las comunidades, y relató que en su experiencia ha tenido que enfrentar escenarios donde se le trasladan responsabilidades que no le corresponden, viéndose obligada a aclarar que no puede asumir la resolución de asuntos ajenos a su rol. Señaló, además, que como sujetos de reparación colectiva nunca debió permitirse la injerencia de actores políticos en el tema de la indemnización, pues esto ha afectado directamente el desarrollo de los procesos –una preocupación que otra participante también planteó, al advertir que esa misma injerencia terminó frenando por completo su proceso.

La delegada de la mesa municipal indicó que desde 2019 se han adelantado acciones para fortalecer a las comunidades, pero varios de esos procesos quedaron inconclusos por dificultades con los operadores y por la participación de profesionales sin la ética requerida. Contó que el año anterior se logró avanzar en un ejercicio de construcción tras varios años de trabajo, aunque este se vio interrumpido por factores políticos y por la renovación de la junta directiva, lo que rompió la continuidad del proceso; no es lo mismo, dijo, contar con personas que estuvieron desde el inicio y pueden aportar a la reconstrucción de la memoria, que con quienes se integran después. Preciso que entre octubre y noviembre de 2025 se realizó una primera jornada con el operador, y que hacia finales de ese mes se proyectó un borrador que actualmente sigue en revisión en su calidad de representante legal.

Finalmente, fue enfática en que el proceso de reparación colectiva se ha visto limitado por la dilatación, la falta de garantías y la ausencia de actualización por parte de las entidades, una situación que no corresponde a una percepción aislada sino a la realidad concreta de las víctimas; señaló que persiste un doble discurso en el tratamiento del tema, que reduce el proceso a un ejercicio formal en el papel, y que no percibe cumplimiento por parte de la administración municipal, por lo que insistió en la necesidad de

exigir acciones concretas y mayor sensibilidad frente a las realidades vividas en el territorio.

A esas afectaciones se suman otras derivadas del manejo indebido de información sensible. Una lideresa contó que una funcionaria compartió por un mensaje de voz cifras de indemnización que aún no habían sido socializadas en asamblea y que solo conocían dos personas de la directiva del consejo comunitario. Esa filtración, dijo, generó afectaciones personales y colectivas, y hoy vive con restricciones en su movilidad por razones de seguridad.

Frente a la pregunta de por qué persisten estas dificultades pese a los años de acompañamiento institucional, un delegado comunitario respondió que buena parte de lo que sí ha avanzado no ha sido gracias a las entidades, sino a la insistencia constante de las propias comunidades: solo después de exigir de manera reiterada se logró, por ejemplo, contar con una persona encargada de atender el proceso o fijar fechas concretas para continuar.

Los retos que persisten

Sobre esa base de relatos, la jornada permitió identificar problemas estructurales que se repiten en distintos territorios. Varios consejos comunitarios llevan más de ocho años en proceso de reparación colectiva sin que se haya ejecutado más de una medida. Persisten conflictos de doble representación en algunos consejos comunitarios, situación que ha impedido la expedición de actos administrativos y ha dejado a comunidades enteras sin poder avanzar en sus procesos de consulta previa.

Tampoco existe, después de quince años, un modelo de atención psicosocial construido con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; lo que se aplica hasta ahora son programas generales que no responden a sus particularidades culturales. Los sistemas de caracterización

educativa, por su parte, siguen registrando a estudiantes de comunidades étnicas como población campesina, lo que invisibiliza su condición y afecta el acceso a medidas diferenciales. Y en materia de seguridad, se advirtió sobre presencia de grupos armados, amenazas a líderes y ausencia de rutas de protección diseñadas específicamente para comunidades étnicas.

Lo que se reconoce como avance

El balance no es únicamente de dificultades. Se destacó del avance en la consulta previa de la reglamentación de los Decretos Ley 4633 y 4635, un paso normativo que las comunidades venían reclamando.

Así mismo, la Gobernación de Bolívar mostró acciones de fortalecimiento cultural y sanación espiritual con ejecución cercana al 100% en varios sujetos de reparación colectiva, y el Ministerio de Vivienda reportó un cumplimiento cercano al 96% frente a sus compromisos con comunidades negras dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Son avances puntuales, pero que las comunidades piden verificar en terreno, más allá de lo que muestran los informes institucionales.

Un compromiso que no puede seguir esperando

Detrás de cada cifra y cada compromiso institucional hay personas que han sostenido, contra la indiferencia y el desgaste, la memoria de sus territorios y la certeza de que sus derechos siguen vigentes. Quince años después de la expedición de los decretos étnicos, la voz de las comunidades de María La Baja no es la de quien pide un favor, sino la de quien reclama lo que por ley y por justicia le corresponde. Escuchar ese reclamo, verificarlo en el territorio y traducirlo en acciones concretas es la tarea que sigue pendiente para el Estado colombiano. La reparación integral de los pueblos étnicos no es una meta lejana ni un ejercicio formal en el papel: es una deuda histórica que solo se salda con hechos, con presencia constante en el territorio y con

la voluntad política de que ninguna comunidad tenga que seguir exigiendo, año tras año, lo que ya le fue reconocido como derecho.

Recomendaciones

De las intervenciones se desprenden líneas de acción concretas:

Primero, agilizar la resolución de los conflictos de representación legal en los consejos comunitarios, con plazos definidos y funcionarios con capacidad real de decisión, de modo que las comunidades no sigan pagando en tiempo y desgaste lo que corresponde resolver a la institucionalidad.

Segundo, construir de manera concertada un modelo de atención psicosocial con enfoque diferencial étnico, en lugar de replicar programas generales sin consulta previa.

Tercero, corregir los sistemas de caracterización educativa para que la población étnica quede correctamente identificada y no se diluya en categorías genéricas.

Cuarto, incorporar rutas específicas de protección y contingencia para comunidades étnicas dentro de los planes municipales de prevención, con participación directa de las autoridades étnicas en su diseño.

Quinto, establecer trazadores presupuestales diferenciados en los ministerios y entidades del SNARIV, de manera que sea posible verificar con datos concretos, y no solo con informes, si los compromisos adquiridos con los pueblos étnicos se están cumpliendo realmente en el territorio.

Referencias

- *Acta visita territorial Bolívar 28 y 29 de abril de 2026.* (2026, 28-29 de mayo).

XIV Informe de seguimiento al Decreto Ley Étnico 4635 de 2011

Comisión de Seguimiento y Monitoreo
de los Decretos Ley (CSMDL) 2026

Bogotá D.C. 20 Agosto 2026

