FUNDACIÓN ACORDEM(_)S

ASESORES EN NEGOCIACIONES DE PAZ

COLOMBIA

Diez recomendaciones para la implementación del acuerdo de paz de 2016 y la solución del problema territorial

Octubre 2026

1. CONTEXTO ACTUAL

* En los últimos años, como es bien sabido, la situación de seguridad se ha deteriorado de manera dramática en muchas regiones de Colombia, especialmente en los territorios PDET. En estas circunstancias, **la agenda territorial del Acuerdo de Paz de 2016** cobra aún más relevancia, pues cuenta con el compromiso de comunidades, autoridades locales y cooperación internacional alrededor de una **visión compartida del desarrollo territorial**, que representa la esperanza de cientos de miles de habitantes rurales. Esa visión y esa participación comunitaria son condiciones necesarias para cualquier esfuerzo de recuperación de la **seguridad territorial**.

* El Acuerdo es también un **mecanismo de interlocución** efectivo con las comunidades (250 000 personas participaron en el diseño de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET), que lo entienden como (i) un instrumento probado para abordar los problemas de **integración territorial**, desarrollo rural y convivencia; (ii) una oportunidad para avanzar en la **reconstrucción de confianza** entre las instituciones y las comunidades y (iii) la vía más segura para la **transformación territorial** y —si está acompañada de una estrategia efectiva de seguridad— para la **reducción de la violencia y la gobernanza criminal**.

* En el contexto de la **reconstrucción en zonas PDET** luego de la catástrofe del **terremoto** del 10 de agosto, la planeación y priorización que ya se ha hecho en el marco de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) y las rutas de implementación trazadas con las comunidades se convierten en una **oportunidad para comenzar rápidamente** el trabajo de reconstrucción estructural, especialmente **en las regiones más inaccesibles**, y **«matar dos pájaros de un tiro»**: según la Procuraduría General, los PDET del Pacífico (Chocó, Pacífico Medio) son los que más requieren un impulso decisivo del Gobierno nacional. Como dijo **un líder de Condoto: «no preguntemos, accionemos»**.

* En muchos territorios, los procesos de la llamada Paz Total **desplazaron el centro de gravedad** de la implementación del Acuerdo y de las mismas comunidades a las conversaciones con los nuevos grupos criminales. Es necesario **separar las dos cosas** y aprovechar la experiencia adquirida y la esperanza que las comunidades aún depositan en el Acuerdo, según las encuestas del PNUD en los territorios PDET.

* Colombia ha implementado un sistema de justicia transicional ambicioso, cuyo principal objetivo ha sido la satisfacción de los derechos de las víctimas. Más allá de las controversias, es importante recordar que el sistema es, por definición, *transicional*. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en particular, debe **cerrar sus procesos en los tiempos estipulados en el Acuerdo y en la Constitución**, y resolver los casos de su jurisdicción que aún se encuentran en la justicia ordinaria.

* Es importante que el nuevo Gobierno defina **metas realistas** en la implementación del Acuerdo y **asegure su financiación**, alrededor de compromisos pactados en temas como tierras, cierre de brechas, reducción de la pobreza rural, reparación a víctimas, participación ciudadana, cultivos ilícitos, garantías de seguridad y reincorporación de firmantes.

* Este será el **último gobierno** con el **mandato constitucional** de implementar el Acuerdo de Paz. Según el Acto Legislativo 002 de 2017, «las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final». El décimo aniversario del Acuerdo en noviembre será un buen momento para hacer un corte de cuentas y darle un nuevo impulso a los **procesos de recuperación y reconstrucción territorial** por los que claman las comunidades.

* En cualquier caso, el Acuerdo no pretende más que sentar las bases de la solución del **problema territorial** de Colombia, que subyace a tantos de nuestros problemas y que requiere pensar en nuevos arreglos institucionales, políticos y económicos de gran envergadura que sobrepasan el ámbito del Acuerdo y de una negociación.

* Para avanzar en esa discusión, la Fundación Acordemos citó en enero de este año a una **mesa redonda** en Honda (Tolima), que contó con más de 50 participantes, incluyendo gobernadores, alcaldes de municipios PDET, magistrados y exmagistrados de la Corte Constitucional, exministros, excomandantes militares y policiales, académicos, obispos, grandes empresarios y, sobre todo, líderes comunitarios de la Confluencia Nacional de Liderazgos Comunitarios para la Paz. Su propósito fue discutir y proponer **caminos de solución al problema territorial**.

2. DECÁLOGO DE RECOMENDACIONES

1. Dar un salto cualitativo en la implementación de los PDET en los 170 municipios priorizados y dotarlos de un mandato y una estructura operativa efectivas que garanticen la coordinación interinstitucional.

2. Exigir a los ministerios e instituciones correspondientes que aceleren la puesta en marcha articulada y coordinada de los Planes Nacionales Sectoriales, para cumplir con la meta del del Acuerdo de Paz de reducir en un 50 % la pobreza rural y desplazar las economías ilegales.

3. Acelerar políticas sobre acceso, uso y propiedad de la tierra priorizando mecanismos como la formalización de la propiedad y el Catastro Multipropósito, entre otros.

4. Crear una gerencia estratégica de alto nivel que dirija intervenciones institucionales articuladas frente a los cultivos ilícitos bajo un enfoque integral, con indicadores de impacto sostenible y no de ejecución —en especial en los territorios PDET—, y concluir la revisión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

5. Poner en marcha una hoja de ruta entre sectores políticos para formular una nueva propuesta de reforma política y electoral, y avanzar en un marco normativo que garantice la protesta pacífica y proteja los derechos de los demás.

6. Acompañar decididamente los procesos de reincorporación individual y colectiva de los firmantes de paz, garantizando su seguridad y haciendo un seguimiento cercano para prevenir la reincidencia.

7. Revisar y fortalecer los instrumentos del Acuerdo en materia de garantías de seguridad y desarticulación de las organizaciones criminales, y armonizarlos con la política de seguridad del Gobierno.

8. Priorizar el avance de procesos de reparación colectiva, restitución, retorno y reubicación, precisando las metas y la viabilidad fiscal, y profundizar los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en los territorios.

9. Insistir en el cumplimiento de los tiempos procesales de la JEP, en una solución definitiva a los casos que aún reposan en la justicia ordinaria y en una mayor rendición de cuentas, así como en la implementación efectiva de las sanciones propias (en sus componentes retributivo y restaurativo), asegurando la coordinación entre el Gobierno nacional, las autoridades territoriales y la JEP.

10. Transformar la participación comunitaria: de la consulta de necesidades y prioridades a la corresponsabilidad en la ejecución y veeduría de los proyectos en los territorios.

3. RECOMENDACIONES

1. *Dar un salto cualitativo en la implementación de los PDET en los 170 municipios priorizados y dotarlos de un mandato y una estructura operativa efectiva que garantice la coordinación interinstitucional.*

CONTEXTO. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se diseñaron sobre la base de experiencias exitosas, nacionales e internacionales, de intervención, recuperación e integración territorial. Su potencial está lejos de haberse agotado, pero requiere de un salto cualitativo en la intensidad, la coordinación y la articulación de los esfuerzos para crear una «masa crítica» de transformación palpable y real sobre la base de proyectos acordados con visión estratégica, que van más allá del acumulado de las iniciativas individuales.

Los PDET se basan en un ejercicio de planeación participativa que se desarrolló entre 2017 y 2018 en los 170 municipios más afectados por el conflicto y la pobreza. Participaron más de 250 000 personas —de ahí el apego de las comunidades—, para identificar prioridades en materia de transformación territorial. Como resultado, se formularon 16 Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR), derivados de 170 Pactos Municipales estructurados en ocho ejes temáticos[1]. Estos PATR fueron revisados y actualizados recientemente junto con instancias comunitarias de participación. Las comunidades aún esperan que lleguen las inversiones que transformen su realidad más cercana. La Ley 2565 de 2026 extendió la vigencia de los PDET hasta el año 2037.

JUSTIFICACIÓN. Los PDET son reconocidos por las comunidades como un mecanismo práctico de interlocución directa con el Gobierno nacional y las autoridades territoriales. En ese marco se han impulsado procesos de transformación productiva, económica y social impulsados por las mismas comunidades, que más que beneficios individuales reclaman apoyo a sus proyectos y nuevas oportunidades. Los PDET se han convertido en «plataformas de relacionamiento» entre comunidades, autoridades regionales, sector empresarial y cooperación internacional. Gobernadores y alcaldes de diferentes municipios han integrado a sus planes de desarrollo departamental y municipal muchas de estas apuestas.

De esa manera, los PDET han servido para desconcentrar el proceso de desarrollo territorial, asegurando que sean los actores territoriales quienes tomen las decisiones sobre las necesidades prioritarias y el modelo de desarrollo.

Al mismo tiempo, el nivel de ejecución de las iniciativas es bajo y el impacto que han tenido por la desarticulación institucional en su ejecución es aún menor. En cifras de la Procuraduría General, tan solo el 37 % de los más de 16 000 proyectos registrados han sido ejecutados en diez años de implementación.

1 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2. Infraestructura y adecuación de tierras, 3. Salud rural; 4. Educación rural y primera infancia rural; 5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; 6. Reactivación económica y producción agropecuaria; 7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación; 8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

Los territorios PDET son, además, los mismos donde se ha recrudecido la violencia, se han expandido los cultivos ilícitos y se ha instalado la llamada gobernanza criminal. Si no se llenan los vacíos institucionales, productivos y de bienestar en general, el control de los territorios estará cada vez más en manos de los grupos armados ilegales. Los PDET no solo buscan crear condiciones dignas para millones de colombianos que han vivido al margen del Estado y de esa manera cumplir con la Constitución. También favorecen la viabilidad de las políticas de seguridad y justicia en esos territorios, creando condiciones necesarias de confianza comunitaria en la institucionalidad del Estado.

ACCIONES/RECOMENDACIONES

* Nombrar **gerentes de alto nivel** y con conocimiento de los territorios al frente de los PDET, junto con equipos robustos **capaces de articular al Gobierno nacional** (enlaces en los ministerios) **y los Planes Nacionales Sectoriales** (PNS; ver siguiente recomendación) **con los procesos territoriales**, de modo que aseguren que todos los programas que se desarrollen en esos territorios (contra los cultivos ilícitos, por ejemplo) se hagan en coordinación con el PDET, para **crear una masa crítica** de cambio y transformación.

* Exigir a todos los **ministerios** y agencias que revisen y **prioricen sus intervenciones en territorios PDET**, en especial en la implementación de los **PNS**, en coordinación con el gerente y sus equipos territoriales.

* Aprovechar los PATR y las **rutas de implementación** ya establecidas con las comunidades para la **reconstrucción en las regiones PDET afectadas por el terremoto** (Chocó y Pacífico Medio), que son, además, las de más bajo nivel de ejecución de proyectos e iniciativas.

* Poner al día **los documentos CONPES** y los **decretos** relacionados con los PDET, de acuerdo con el nuevo período de implementación hasta 2037, y asegurar **fuentes de financiación estables**.

* Fortalecer la **interlocución** de los gerentes y sus equipos **con gobernadores y alcaldes**, para fomentar su corresponsabilidad en el desarrollo programático y para que hagan de «bisagra operativa» entre la planeación, ejecución y seguimiento de proyectos y políticas públicas, y el Gobierno nacional alrededor de objetivos concretos de presencia integral del Estado.

* Promover la **interlocución de las comunidades** con las **autoridades** y demás actores nacionales y territoriales, como **empresarios, academia y organizaciones no gubernamentales** alrededor de proyectos concretos de desarrollo, en el marco de los PATR.

* Apoyar **las mesas de impulso** como un proceso constante de intercambio, revisión y veeduría de los proyectos para asegurar que las metas se cumplen (y evitar los elefantes blancos), así como para capacitar a los diferentes actores en las lógicas y el **desarrollo técnico** de los proyectos PDET.

* Impulsar la **cofinanciación** de proyectos con recursos territoriales y del sector privado y fortalecer el mecanismo de **obras por impuestos** en los municipios PDET, simplificando los procesos administrativos, garantizando la estabilidad jurídica y dándole apoyo técnico a las entidades territoriales.

* Considerar **beneficios tributarios adicionales** para inversiones en territorios PDET, en especial **en el marco de la reconstrucción** luego del terremoto.

* Establecer un sistema independiente de **monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto** de los PDET —que incluya la identificación de lecciones aprendidas— y emitir **informes semestrales**.

2. *Exigir a los ministerios e instituciones correspondientes que aceleren la puesta en marcha articulada y coordinada de los Planes Nacionales Sectoriales, para cumplir con la meta del Acuerdo de Paz de reducir en un 50 % la pobreza rural y desplazar las economías ilegales.*

CONTEXTO. Las brechas entre el campo y la ciudad y entre las mismas regiones son el principal obstáculo al desarrollo homogéneo del país, la integración territorial y el cumplimiento de la Constitución en todo el territorio nacional. En casi todos los indicadores sociales se cumple la «regla del 3»: los resultados son tres veces peores en las zonas rurales con población dispersa que en las cabeceras municipales. Las diferencias son parecidas en pobreza multidimensional: 22,4 % frente a 6,3 % en las cabeceras. Y en el caso de la pobreza extrema en zonas rurales, que el Acuerdo se comprometió a eliminar, la diferencia es igual: 19,1 % frente a 6,9 % en las cabeceras (DANE, 2025).

JUSTIFICACIÓN. Los Planes Nacionales para la reforma rural integral (en infraestructura vial, de riego y eléctrica; vivienda y agua potable; cooperativismo; asistencia técnica; crédito y mercadeo; formalización laboral) constituyen uno de los principales instrumentos disponibles para reducir las brechas señaladas y cumplir con el mandato de la Constitución. Su implementación coordinada en los territorios PDET permitiría tener un impacto mucho mayor en la reducción de la pobreza rural. Ya todos han sido formulados, reglamentados y actualizados a través de resoluciones y decretos (aunque con mucha lentitud: el PNS de salud rural se expidió hace tan solo un año). Pero su implementación ha sido pobre, con excepciones notables como electrificación y conectividad rural.

En el caso de los PDET, los PATR fueron puestos en marcha sin que la mayoría de los Planes Nacionales fueran aún formulados, trastocando con ello la lógica del Acuerdo y de la transformación territorial, que dependía de la «gasolina» de los PNS para darle verdadera tracción a los PDET.

La implementación de los Planes Nacionales, además de garantizar condiciones básicas de protección social y desarrollo económico, contribuye a expulsar las economías ilegales de los territorios, que se nutren del desempleo y el desamparo de la población rural. Es precisamente en los planes relacionados con la asociatividad y la generación de ingresos donde la ejecución de los PNS ha sido más baja, y en algunos casos, incluso inexistente.

ACCIONES/RECOMENDACIONES

* Revisar el **estado de implementación** de cada uno de los Planes Nacionales en los ministerios y agencias correspondientes y exigir que se acelere su implementación.

* **Priorizar territorialmente** la implementación articulada de los Planes Nacionales para crear una «masa crítica» en los territorios donde las transformaciones son más urgentes, en el marco de los PDET.

* Fortalecer la **articulación** entre estos planes, la planeación territorial, las políticas sectoriales y los demás instrumentos de desarrollo rural, con el fin de maximizar el impacto de la inversión pública.

* Pedir al Departamento Nacional de Planeación (DNP) que consolide un **sistema de seguimiento y evaluación** con indicadores que permitan medir la contribución efectiva de los Planes Nacionales al cierre de brechas

territoriales y su impacto real en la transformación de los territorios, no solo el cumplimiento de metas formales.

3. *Acelerar políticas sobre acceso, uso y propiedad de la tierra priorizando mecanismos como la formalización de la propiedad y el Catastro Multipropósito.*

CONTEXTO. En la última década, el país ha avanzado en varios compromisos del Acuerdo en materia de acceso, uso y propiedad de la tierra. En 2026, la política de Catastro Multipropósito había actualizado más de 44 millones de hectáreas, equivalentes a cerca del 40 % del territorio nacional, incluyendo más de 90 municipios PDET. Más allá de algunos problemas en la implementación, ajenos al catastro (los aumentos del impuesto predial, al parecer excesivos), este es un desarrollo estratégico para el país: protege los derechos de propiedad, facilita la planeación, ayuda en la lucha contra el lavado de activos y crea eventualmente un círculo virtuoso de recaudo de recursos, incremento de la capacidad fiscal de los municipios e inversión, es decir, la base del desarrollo.

También se ha avanzado en la formalización de la propiedad rural, que llegó al 56 % de la meta de 7 millones de hectáreas prevista en el Acuerdo Final de Paz (si bien buena parte de esa cifra corresponde a la formalización de resguardos y no a títulos individuales). Pero en las metas de acceso y distribución de la tierra los resultados han sido pobres. Se han adjudicado apenas 118 012 hectáreas de la meta de 3 millones del Acuerdo, menos del 5 % luego de casi diez años de implementación.

Durante el cuatrienio anterior el énfasis se puso en la compra de tierras para distribución a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, lo cual es una distorsión del sentido y las prioridades del punto 1 del Acuerdo de Paz. El Acuerdo no descarta la compra de tierras, pero está lejos de ser la prioridad, debido a las distorsiones e incentivos perversos que de ella se derivan: aumento de los precios de la tierra, selección de tierras improductivas y selección de beneficiarios no necesariamente competentes. Es necesario volver a los mecanismos que menciona el Acuerdo, como la extinción judicial de dominio sobre predios de origen ilícito, la recuperación de tierras mediante los procesos agrarios y la sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2.ª de 1959 que hayan perdido su vocación forestal, entre otros.

JUSTIFICACIÓN. Las limitaciones de acceso a la tierra para campesinos y comunidades étnicas, la informalidad en la tenencia y las limitaciones para administrar integralmente la tierra y garantizar seguridad jurídica sobre los derechos asociados mantienen condiciones que reproducen la pobreza, favorecen la conflictividad y debilitan la capacidad del Estado para ordenar el territorio y promover un desarrollo rural sostenible.

Por eso, el Acuerdo Final impulsó una agenda integral orientada a fortalecer la administración de la tierra mediante un conjunto de instrumentos destinados a mejorar la información territorial, ampliar el acceso a la propiedad rural y proteger los derechos de propiedad del campesino, en cumplimiento del artículo 64 de la Constitución.

Necesariamente, el avance en la implementación de las políticas de acceso, uso y distribución de la tierra debe ir de la mano de las intervenciones en desarrollo rural y en particular las intervenciones del PDET. La tierra habilita posibilidades, mas no organiza por sí misma los mercados, no reduce los costos logísticos ni construye redes productivas. De ahí la importancia del acceso integral y del enfoque territorial.

ACCIONES/RECOMENDACIONES

* **Concluir** el **Catastro Multipropósito**, acelerando su implementación, garantizando su **interoperabilidad** con el registro de la propiedad y los demás sistemas de información territorial y asegurando su conservación.

* Crear un **sistema de incentivos** para que comunidades rurales y alcaldes locales vean en el catastro una apuesta gana-gana (una reducción inicial del predial o un subsidio nacional temporal) y no una nueva fuente de conflictividad que mantenga la informalidad.

* Acelerar la **formalización** de la pequeña y mediana propiedad rural y fortalecer los distintos **mecanismos de acceso a tierras**, priorizando los territorios con mayores niveles de informalidad.

* Coordinar la formalización y el acceso con la **extensión agropecuaria**, el **acompañamiento con enfoque empresarial**, el **acceso a financiamiento** y, en lo posible, con acuerdos comerciales que reduzcan la incertidumbre, en un enfoque de «acceso integral».

* Completar la puesta en marcha de la **Jurisdicción Agraria** mediante la **expedición de la legislación ordinaria pendiente** y el fortalecimiento de sus capacidades institucionales para resolver oportunamente las controversias sobre la propiedad y el uso de la tierra.

4. *Crear una gerencia estratégica de alto nivel que dirija intervenciones institucionales articuladas frente a los cultivos ilícitos bajo un enfoque integral, con indicadores de impacto sostenible y no de ejecución —en especial en los territorios PDET—, y concluir la revisión del PNIS.*

CONTEXTO. Colombia enfrenta uno de los mayores desafíos en décadas frente a los cultivos ilícitos. Según el Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), en 2024 el país registró 262 000 hectáreas de coca —aproximadamente seis veces más que en 2014.

Este Gobierno inicia con limitaciones en capacidades institucionales y financieras, bajos niveles de confianza en el Estado y compromisos pendientes en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y del programa RenHacemos, así como con compromisos internacionales y un respaldo importante en materia de lucha contra las drogas. En este escenario, tendrá que actuar con efectividad y establecer metas realistas, reconociendo el costo de repetir errores del pasado.

Un ejemplo: para 2020 se alcanzó un pico de 130 000 hectáreas erradicadas. Sin embargo, las hectáreas cultivadas aumentaron un 30 % al año siguiente: pasaron de 142 000 a 204 000. Más que comprometerse con metas de erradicación, es necesario enfocarse en metas de impacto: en territorios que se mantienen libres de coca y en la transformación de las condiciones territoriales que favorecen la consolidación de economías ilegales, para asegurar resultados sostenibles.

JUSTIFICACIÓN. Resolver el problema de los cultivos ilícitos —y de las economías y redes criminales asociadas a estos— sigue siendo condición indispensable para contrarrestar la reproducción de la violencia y el

asentamiento de estructuras del crimen organizado en los territorios, además de ser una obligación internacional. Aunque ha habido ejemplos de éxito (el programa PCIM en La Macarena, 2008-2012), en general los esfuerzos desplegados por el Estado colombiano no se corresponden con la pobreza de los resultados.
En el período 2002-2012, para lograr una reducción neta de 54 000 hectáreas (de 102 000 a 48 000) hubo que asperjar y erradicar manualmente la enorme cifra de 1 825 879 hectáreas, según las cifras de UNODC. Es decir, una relación de 34 hectáreas erradicadas por un descenso neto de 1 (suponiendo una relación de causalidad directa). En los años 2006-2007, la superficie cultivada incluso se incrementó, a pesar de un gran esfuerzo de erradicación: aumentó en 21 000 hectáreas después de haberse erradicado 220 000.

Cambiar este escenario implica reforzar y actualizar varias premisas claves: (i) la gente y los territorios están en el centro de la solución: el enfoque territorial, la articulación institucional y la participación son las claves (probadas) de la solución; (ii) el Estado puede y debe hacer uso de todos los instrumentos a su disposición para abordar el problema, pero es importante priorizar territorios, asegurar la coordinación de las herramientas y precisar la secuencia e interrelación de las intervenciones en un solo plan, que tenga en cuenta las particularidades de cada territorio; y (iii) la reducción de cultivos solo es sostenible mediante una acción integral que logre combinar eficientemente componentes de seguridad, justicia y desarrollo territorial, sin perder de vista las lecciones aprendidas del pasado.

El Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) del Acuerdo tenía la pretensión de aplicar esas lecciones, pero fue desnaturalizado en su implementación al pasar de un enfoque territorial y de responsabilidad colectiva a uno de transferencias individuales que ha creado un callejón sin salida, con muy pocos resultados y un alto costo fiscal.

ACCIONES/RECOMENDACIONES

* Crear una **gerencia estratégica** al más alto nivel en la Presidencia que trabaje de manera articulada con la gerencia de los PDET y en articulación con la Consejería de Seguridad Nacional, con un responsable político del más alto nivel con respaldo presidencial suficiente para definir territorios priorizados, aprobar planes por territorio y polígono priorizado, alinear estrategias, acciones y recursos, y exigir resultados a los distintos sectores a partir de un objetivo compartido por las diferentes carteras.

* Poner en marcha una **estrategia de priorización territorial** para focalizar esfuerzos, coordinar instrumentos y asegurar resultados sostenibles sobre la base de una hoja de ruta (ver anexo) y establecer **planes específicos** para cada territorio, garantizando articulación institucional, secuencia más efectiva y participación comunitaria.

* Establecer **metas de impacto sostenible** (territorios libres de coca) y no de ejecución (erradicación), que son solo un instrumento y no un fin en sí mismo.

* Revisar integralmente **la implementación del PNIS** y del nuevo programa Renhacemos, y recuperar el enfoque territorial y de responsabilidad colectiva.

* Desplegar en paralelo una **estrategia gradual de desmantelamiento de redes territoriales** del crimen organizado (punto 4.3 del Acuerdo) e interdicción de compradores e insumos, que abra el espacio para hacer sostenibles los esfuerzos de sustitución y erradicación.

5. ***Poner en marcha una hoja de ruta entre sectores políticos para formular una nueva propuesta de reforma política y electoral, y avanzar en un marco normativo que garantice la protesta pacífica y proteja los derechos de los demás.***

CONTEXTO. Luego de un ciclo electoral tan intenso como el de 2026, con un desempeño institucional notable de la Registraduría, es necesario pasar a una fase de evaluación para construir sobre estos avances. El Acuerdo representa aún hoy una oportunidad para impulsar una agenda integral de inclusión política y reformas. Algunas medidas del Acuerdo, como el Estatuto de Oposición, han sido implementadas. Pero la mayoría, como las que en su momento presentó la Misión Electoral Especial creada por el Acuerdo, están pendientes. Estas podrían contribuir a aumentar la confianza ciudadana en las instituciones electorales y promover la expansión de la inclusión política y la participación en el territorio nacional.

En este escenario, resulta oportuno promover espacios de diálogo técnico y político que permitan retomar esta agenda de reformas, aprovechando los consensos existentes y las recomendaciones formuladas por expertos nacionales e internacionales.

Al mismo tiempo, la Defensoría del Pueblo ha documentado en los últimos años, a través de su Observatorio de Conflictividad Social, un incremento sostenido de los conflictos sociales y de las manifestaciones públicas en el país. Como fue planteado en el Acuerdo de 2016, es necesario fortalecer los marcos normativos, institucionales y de política pública orientados a la gestión democrática de la protesta social, privilegiando el diálogo, la prevención y los mecanismos de resolución pacífica de controversias, y garantizando a la vez la protección de los derechos de los demás ciudadanos en contextos de protesta social, como ocurre en los países con una fuerte tradición de protesta social (Francia, México).

JUSTIFICACIÓN. La solidez de la tradición democrática de Colombia no está en duda. Sin embargo, diversos diagnósticos realizados por autoridades nacionales, organizaciones de la sociedad civil y misiones internacionales de observación electoral han identificado desafíos persistentes, que afectan la calidad del sistema democrático y su capacidad de representar todo el territorio nacional y responder a todos sus habitantes. Entre ellos se encuentran: la gobernanza electoral, la transparencia en la financiación política, los mecanismos de control y rendición de cuentas, medidas que promuevan una mayor equidad e inclusión en la competencia política y en general los déficits de representación territorial.

Igualmente, la democracia comprende también un conjunto de mecanismos de participación ciudadana que permiten a las personas incidir en los asuntos públicos y expresar sus demandas de manera pacífica. La Constitución Política de Colombia reconoce y protege los derechos de reunión, manifestación y participación, sin otra condición a que sea pacífica, mientras que el Acuerdo Final de Paz de 2016 reafirmó la importancia de la movilización y la protesta pacífica como mecanismos legítimos de expresión democrática.

El Acuerdo previó además que la conflictividad social se incrementaría luego de la firma, y que era necesario conducirla por vías institucionales y establecer un equilibrio entre el derecho a la protesta y los derechos de los demás.

ACCIONES/RECOMENDACIONES

* Conformar una **mesa de diálogo interinstitucional, multipartidista y técnica** sobre la reforma política y electoral.

* Actualizar y priorizar **las recomendaciones de la Misión Electoral Especial** y de otras instancias de evaluación, como las de las misiones de observación internacional en el pasado ciclo electoral.

* Diseñar una **agenda legislativa** e institucional con los resultados de las discusiones sobre reforma política y electoral.

* Estudiar la **falta de representación parlamentaria** permanente de departamentos y regiones enteras del país, y proponer una **agenda de reformas estructurales** que permita que esta disminuya.

* Impulsar la **aprobación de un marco normativo integral** sobre la protesta y movilización pacífica.

* Fortalecer los **mecanismos institucionales de diálogo**, mediación y prevención de conflictos sociales.

* Fortalecer los **mecanismos de seguimiento,** participación y rendición de cuentas sobre la gestión de la protesta social.

6. *Acompañar decididamente los procesos de reincorporación individual y colectiva de los firmantes de paz, garantizando su seguridad y haciendo un seguimiento cercano para prevenir la reincidencia.*

Contexto. A la fecha, 11 025 firmantes de paz (más del 80 %) se mantienen activos en el programa de reincorporación a la vida civil. El 85 % de esta población vive actualmente por fuera de los 23 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) que se crearon al inicio del proceso para facilitar la reincorporación colectiva. En estos años se han añadido varios componentes al proceso de reincorporación, desde desarrollos normativos hasta el impulso de estrategias en materia de acceso a tierras, vivienda, proyectos productivos, sostenibilidad, inclusión financiera y reincorporación comunitaria.

Sin embargo, persisten retos para conectar este proceso con la oferta institucional y privada y para asegurar la sostenibilidad de proyectos productivos e ingresos económicos de los firmantes. Tal vez el mayor reto es la seguridad: firmantes asesinados o amenazados y ETCR trasladados por razones de seguridad son situaciones que constituyen un grave incumplimiento y limitan, además, las posibilidades de reincorporación efectiva.

JUSTIFICACIÓN. Transcurridos nueve años, el proceso de reincorporación de los firmantes de paz refleja el compromiso de un gran número de personas que decidieron dejar las armas y le han apostado a cumplir con lo acordado construyendo un proyecto de vida en la civilidad. La reincorporación va más allá de un conjunto de medidas transitorias para cumplir con lo dispuesto en el Acuerdo: constituye una oportunidad para avanzar no solo en el tránsito a la paz de quienes estuvieron en la guerra, sino en el propósito de integración territorial, convivencia comunitaria y no repetición.

ACCIONES/RECOMENDACIONES

* Formular una **ruta de trabajo** para los próximos cuatro años que permita armonizar simultáneamente tres objetivos estratégicos: (i) avanzar con el **Programa de Reincorporación Integral (PRI) a nivel individual y colectivo;** (ii) generar **mecanismos de transición o de cierre** para componentes específicos de la reincorporación; y (iii) **evitar fenómenos de reincidencia**, así como reducir factores de vulnerabilidad y riesgo para firmantes de paz.

* **Fortalecer mecanismos de seguimiento** a procesos de reincorporación por fuera de los ETCR, incluyendo las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) y los entornos urbanos, y articularlos con la política de prevención de reclutamiento.

* Concentrar recursos disponibles **en proyectos con vocación comunitaria** que articulen de manera eficiente oferta institucional, de la cooperación internacional y del sector empresarial y aseguren su **sostenibilidad**.

7. *Revisar y fortalecer los instrumentos del Acuerdo en materia de garantías de seguridad y desarticulación de las organizaciones criminales, y armonizarlos con la política de seguridad del Gobierno.*

CONTEXTO. Los últimos años han visto una expansión de los grupos criminales, así como de sus economías y esquemas de gobernanza en varios territorios del país, que se han traducido en una combinación entre violencia letal selectiva contra líderes, firmantes, periodistas y otros actores locales, y el empleo de mecanismos de control social. Como consecuencia, han aumentado significativamente la extorsión, el confinamiento, la amenaza y el desplazamiento forzado. En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz se han activado un sinnúmero de instrumentos e instancias en materia de protección, prevención y desarticulación de organizaciones criminales. Sin embargo, han persistido problemas como duplicidad de funciones, bajo respaldo político e institucional y falta de efectividad en las medidas implementadas.

JUSTIFICACIÓN. El escenario de transición a la paz tras la firma del Acuerdo Final de 2016 requería de garantías de seguridad que acompañaran la implementación del Acuerdo, contribuyeran a la transformación de las condiciones de seguridad en los territorios y aseguraran la protección de comunidades, líderes comunitarios, partidos y movimientos sociales y políticos, y muy especialmente de los firmantes de paz. Era y es necesario fortalecer la institucionalidad en materia de protección, prevención y judicialización de organizaciones criminales.

Estas medidas de seguridad deben ajustarse, sin duda, a las mayores exigencias del contexto actual, al tiempo que siguen siendo una pieza fundamental para la reducción de escenarios de riesgo y vulnerabilidad.

ACCIONES/RECOMENDACIONES

* Simplificar el **arreglo institucional dispuesto** —instancias e instrumentos— **en relación con protección y seguridad de líderes comunitarios**, movimientos y partidos políticos, firmantes de paz, organizaciones sociales y actores en ejercicio de oposición y armonizarlo con la nueva política de seguridad.

* Revisar el funcionamiento de la **política de desmantelamiento de organizaciones criminales de 2024** y el trabajo de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía y hacer los ajustes necesarios.

* Impulsar un **proyecto de ley** en coordinación con la rama judicial para promover el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y asegurar la coordinación interinstitucional, haciendo uso de las **lecciones aprendidas** en sometimientos anteriores (caso ERPAC en 2011).

* Revisar los **criterios y mecanismos de recomendación, articulación, intervención institucional y seguimiento** relacionados con las instancias y entidades que forman parte del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida.

8. ***Priorizar el avance de procesos de reparación colectiva, restitución, retorno y reubicación, precisando las metas y la viabilidad fiscal, y profundizar los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en los territorios.***

CONTEXTO. En el Registro Único de Víctimas (RUV) hay inscritas cerca de 10,2 millones de personas, de las cuales alrededor de 7,9 millones (77 %) son sujetos de atención (1,9 millones fueron incluidas después de la firma del Acuerdo en 2016). La indemnización individual continúa siendo un proceso lento, con grandes limitaciones fiscales y administrativas, y la reparación colectiva registra rezagos sustanciales pese al número de sujetos reconocidos (1197) y a los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) aprobados o en formulación. La articulación entre reparación a las víctimas, los procesos de retorno y reubicación, y la restitución de tierras, junto con los instrumentos de desarrollo territorial (PATR), aún está pendiente de consolidarse.

Por su parte, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) ha registrado más de 37 000 solicitudes de búsqueda —frente a un universo estimado de unas 137 000 personas dadas por desaparecidas— y ha desplegado planes regionales, rutas terrestres y, por primera vez, una ruta fluvial por el río Magdalena que han dado resultados importantes (cerca de 5000 cuerpos identificados de personas dadas por desaparecidas, por ejemplo) luego de un inicio lento.

JUSTIFICACIÓN. Avanzar en la reparación de las víctimas no solo satisface un derecho, sino que reconstruye la confianza entre el Estado y las comunidades y consolida las garantías de no repetición. Dado el tamaño del universo de víctimas y la baja probabilidad de que todas sean sujetos de indemnización, es necesario fortalecer los procesos de reparación colectiva y otras formas de reparación (como los reconocimientos de responsabilidad) para abarcar un mayor número de víctimas y responder a las necesidades de reconocimiento de comunidades enteras en los territorios.
Al mismo tiempo, es un compromiso del Acuerdo de Paz hacer todos los esfuerzos posibles para encontrar a los desaparecidos en el marco del conflicto armado o, en todo caso, dar noticia a las familias del estado de las investigaciones, que es también una forma de reparación.

Acciones/recomendaciones

* Priorizar la formulación, aprobación y, sobre todo, **ejecución de los Planes Integrales de Reparación Colectiva** (PIRC), los procesos de retorno y reubicación, y la restitución de tierras en los territorios, articulando la oferta institucional en el marco de los PDET y los Planes Nacionales.

* Validar la **viabilidad fiscal** de la Ley de Víctimas y establecer en el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 el marco de política cuatrienal, con capacidad de avanzar prioritariamente en los temas más rezagados.

* Identificar y priorizar acciones de **alto valor simbólico y reparador** para las víctimas y las comunidades en los territorios, como el proceso iniciado (pero aún inconcluso) por la comunidad de Bojayá.

* Fortalecer la **tarea de búsqueda** de personas dadas por desaparecidas, ampliar las capacidades forenses, reforzar las medidas de seguridad para quienes aportan información y dar una **mayor difusión** a los resultados, para que más ciudadanos contribuyan con información.

9. ***Insistir en el cumplimiento de los tiempos procesales de la JEP, en una solución definitiva a los casos que aún reposan en la justicia ordinaria y en una mayor rendición de cuentas, así como en la implementación efectiva de las sanciones propias (en sus componentes retributivo y restaurativo), asegurando la coordinación entre el Gobierno nacional, las autoridades territoriales y la JEP.***

CONTEXTO. La JEP ha acreditado más de 15 000 víctimas individuales y cientos de sujetos colectivos en sus macrocasos, ha logrado que más de 200 comparecientes máximos responsables reconozcan verdad y responsabilidad, y ha expedido las primeras sentencias y sanciones propias —de manera destacada en el macrocaso 01 frente a antiguos integrantes de las FARC-EP y en el subcaso del Batallón La Popa dentro del macrocaso 03.

La JEP ha producido hitos sin precedentes en la justicia transicional comparada, como es que la comandancia de una organización guerrillera acepte su responsabilidad por la comisión de crímenes internacionales frente a un tribunal de justicia y frente a sus víctimas, al igual que oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, lo que ha despertado el interés y animado el seguimiento de la comunidad internacional. Esto no había ocurrido en ningún proceso de paz y de justicia transicional.

La JEP ha utilizado una metodología novedosa para la investigación de crímenes de sistema a través de los macrocasos, introduciendo los conceptos de patrones de macrocriminalidad y reconstrucción de contextos. Los peores crímenes del conflicto armado están siendo esclarecidos como nunca habría sido posible en la justicia ordinaria.

También ha sido importante la calificación de las conductas derivadas del conflicto armado a la luz de los tipos penales del Estatuto de Roma, que ha dado a las afectaciones a las víctimas su verdadera entidad como crímenes internacionales. Al ceñirse a los estándares internacionales, también aumenta significativamente hacia el futuro la seguridad jurídica de los comparecientes.

Por otra parte, la JEP ha intentado modificar el modelo pactado en el Acuerdo y desarrollado en la legislación correspondiente confiriéndole a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas competencias que no tiene a través del pretendido concepto de «selección de segundo orden», que a buena hora corrigió la Corte Constitucional para no hacer retroceder el sistema a investigaciones «caso a caso» y poner en grave riesgo la seguridad jurídica de los no seleccionados.

Se debe añadir, así mismo, que luego de ocho años de funcionamiento, el número de sentencias de la JEP contra los máximos responsables es aún muy bajo, en especial considerando que la inmensa mayoría de los comparecientes han reconocido su responsabilidad y no enfrentan un juicio adversarial. Es urgente acelerar el trabajo para cumplir con los términos establecidos en la Constitución.

La preparación para la implementación efectiva de las sanciones propias (en sus componentes retributivo y restaurativo) y la articulación con el Gobierno nacional para su ejecución son aún incipientes y requieren de medidas urgentes, de parte y parte.

Por último, en lugar de cerrar los macrocasos de la mejor manera posible, magistrados de la JEP continúan llamando comparecientes sin ninguna perspectiva de cerrar las investigaciones en los tiempos establecidos por la

Constitución, lo que extiende aún más los tiempos y distorsiona el modelo de justicia transicional.

JUSTIFICACIÓN. Estos hitos materializan la promesa de una justicia centrada en la verdad, la restauración del tejido social de las comunidades afectadas y la centralidad y dignidad de las víctimas. Su credibilidad depende de cuatro condiciones: (i) que las decisiones se adopten en tiempos razonables y verificables; (ii) que las sanciones se ejecuten efectivamente —preservando su componente retributivo como salvaguarda frente a la impunidad—; (iii) que los principales macrocasos se cierren en los tiempos determinados por la Constitución; y (iv) que se preserve el espíritu original del modelo de justicia transicional acordado, basado en los conceptos de máximos responsables, reconocimiento de responsabilidad y patrones de macrocriminalidad.

ACCIONES/RECOMENDACIONES

* Poner en marcha una **estrategia para asegurar el principio de estricta temporalidad** de la JEP, de manera que se garantice el cumplimiento de los tiempos para el cumplimiento de las funciones y competencias de sus diferentes órganos, como el tiempo previsto para que la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) investigue y acuse a quienes no reconozcan responsabilidad, y los demás términos previstos en la Ley de Procedimiento, con el fin de **asegurar la resolución definitiva de la situación jurídica** de todos los comparecientes.

* Fortalecer los **mecanismos de rendición de cuentas** de la Jurisdicción frente a las víctimas y la sociedad en general.

* Agilizar la **implementación de las sanciones propias —garantizando la ejecución oportuna de sus componentes retributivo y restaurativo—**, articular su implementación con la oferta de las demás instituciones del Estado y los PDET, e incorporar en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 las medidas de articulación y los recursos necesarios para los proyectos restaurativos y para las primeras sentencias.

* Promover la adecuada **coordinación y articulación entre la justicia ordinaria y los distintos mecanismos de justicia transicional** que coexisten en el país, así como el diálogo entre estos últimos **para determinar y evaluar qué hechos del conflicto se encuentran todavía en la justicia ordinaria**, en particular en la Fiscalía General de la Nación, para encontrar una **solución a cada situación de forma integral y definitiva** y pasar la página de la justicia transicional en Colombia. Este diálogo debe orientarse a proyectar su **cierre ordenado y progresivo,** de modo que cada mecanismo cumpla con su cometido dentro de los tiempos definidos.

10. *Transformar la participación comunitaria: de la consulta de necesidades y prioridades a la corresponsabilidad en la ejecución y veeduría de los proyectos en los territorios.*

CONTEXTO. La participación constante y el intercambio de las comunidades con las autoridades, como mecanismo de construcción de confianza en el Estado y de integración ciudadana, es fundamental para que las decisiones de política pública respondan a la realidad de los territorios. Tras diez años de vigencia del Acuerdo de Paz, esa participación orientada a la consulta de prioridades ya se surtió: las comunidades han dejado plasmadas sus necesidades y propuestas en múltiples instrumentos (PATR, Planes de Reparación Colectiva, Planes de Retornos y Reubicaciones, entre otros). Ahora requieren ver respuestas concretas y tangibles a esas demandas que impacten la realidad que viven.

JUSTIFICACIÓN. La promoción de la participación no debe concentrarse únicamente en la identificación de necesidades sobre las que las comunidades ya se han pronunciado, ya que esto profundiza el agotamiento y la desconfianza y crea problemas de legitimidad que favorecen a los grupos ilegales en su estrategia de control territorial. Es momento de avanzar hacia una fase de implementación de proyectos y programas decidida, en la que la responsabilidad del «hacer» recaiga principalmente en los gobiernos y donde la participación comunitaria tome un rol preponderante en la ejecución y el seguimiento.

ACCIONES/RECOMENDACIONES

* Fortalecer la **capacidad instalada de procesos comunitarios de base** en el territorio para implementar directamente proyectos, con fundamento en un principio de **corresponsabilidad**. Con el correcto acompañamiento técnico, estos procesos fortalecen la confianza de los ciudadanos de estos territorios en el Gobierno y garantizan soluciones concretas a los problemas más urgentes de los territorios.

* Reforzar capacidades comunitarias en **veeduría y control social**, capacidades de los funcionarios públicos para atenderlas y garantías de seguridad y recursos para quienes las ejercen. Un proceso de veeduría en red de los PDET a nivel nacional podría contribuir a agregar las demandas de estos territorios en relación con la implementación de proyectos y permitir decisiones y acciones por parte de las entidades de manera eficiente.

* Crear **plataformas regionales** alrededor de acuerdos y proyectos concretos que sirvan como **puentes entre las comunidades, el sector empresarial, la academia y la cooperación**, y activar lógicas de desarrollo territorial sobre la base de la **corresponsabilidad**.

* Contemplar una **estrategia de diálogo social** que entienda y anticipe la conflictividad social —en articulación con las alcaldías, gobernaciones, la Defensoría y la Procuraduría General de la Nación— y permita activar medidas para prevenirla.

* Establecer **canales de comunicación directa entre los ministerios y la comunidad**, para evitar la intermediación de operadores y contratistas y garantizar una ejecución que responda a las prioridades de las comunidades.