

# El desafío del cambio

## ¡La Disputa continúa!



**Tercer año del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez**

# El desafío del cambio ¡La Disputa continúa!

Tercer año del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez



PLATAFORMA COLOMBIANA DE  
DERECHOS HUMANOS,  
DEMOCRACIA Y DESARROLLO



Coordinación  
Colombia Europa  
Estados Unidos

# EL DESAFÍO DEL CAMBIO: LA DISPUTA CONTINÚA

*Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD)*

Calle 54 No. 10-81 Cuarto Piso – Bogotá D.C.

plataformaco@gmail.com

*Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU)*

Calle 37 No. 20-27 – Bogotá, D.C.

coeuropa@coeuropa.org.co

*Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza)*

Carrera 15A Bis No. 45-37 Bogotá D.C.

alianza@coljuristas.org

Bogotá, septiembre de 2025

## **Coordinación general**

Héctor-León Moncayo, Vanessa Cuellar y Aura Rodríguez

*Viva la Ciudadanía – Secretaría Técnica PCDHDD*

## **Comité académico**

Alberto Yepes Palacio – *Observatorio de Derechos Humanos y DIH – CCEEU*

Amanda Chinchilla Cogollo – *Asociación Minga – CCEEU*

Cristian de la Rosa – *Caribe Afirmativo - Alianza*

Eric Bejarano – *Cooperante internacional AGIAMONDO - Coordinación Regional del Pacífico Colombiano - PCDHDD*

Héctor Moncayo – *Viva la Ciudadanía - PCDHDD*

Javier Marín – *Asociación Minga – PCDHDD*

Juan David Romero – *Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo.*

Julián Garzón – *Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo*

María Paula Tovar – *Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – CCEEU*

Soraya Gutiérrez Argüello – *Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo – CCEEU*

Vanessa Cuellar – *Viva la Ciudadanía - PCDHDD*

Wilson Castañeda Castro – *Caribe Afirmativo – Alianza*

Astrid Torres – *Programa Somos Defensores*

**Autorías organizaciones miembro de las plataformas:** Asociación Ecosinergia, Dialógica e Integradora; Asociación Minga; CODHES – Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento; Comité de Solidaridad con los Presos Políticos; Comisión Colombiana de Juristas; Colectivo de Abogadas y Abogados José Alvear Restrepo; Corporación Caribe Afirmativo; Corporación Compromiso; Corporación Reiniciar; CREDHOS – Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos; Coordinación Regional del Pacífico Colombiano; Corporación Semillas de Dignidad; ILSA – Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos; Fundación del Sinú; LIMPAL – Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad; Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la CCEEU y Viva la Ciudadanía.

## **Autorías invitadas:**

WOLA, ODHACO, Corporación Viso Mutap, Programa Somos Defensores, Cesar Torres Cárdenas, Mauricio Torres y Hernán Darío Correa.

**Agradecimiento a:** Christian Rivera

**Edición** Hernán Darío Correa

## **Diseño, diagramación e impresión**

Ediciones Ántropos Ltda.

ISBN: 978-958-675-090-5

La publicación de este informe se hizo gracias al apoyo financiero de Misereor, obra episcopal de la Iglesia Católica Alemana para la Cooperación al Desarrollo; y de AGIAMONDO, Ziviler Friedensdienst - Servicio Civil para la Paz - Construyendo Futuro.

Esta publicación es de carácter pedagógico. Se autoriza su difusión por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente. Su contenido es de exclusiva responsabilidad de las Plataformas de Derechos Humanos. No refleja, necesariamente, las opiniones de la entidad que financia la publicación.

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	5
<b>CONTEXTO INTERNACIONAL</b> .....	13
LA GUERRA CONTRA LOS DERECHOS HUMANOS .....	15
EL GOBIERNO DE TRUMP Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA ....	21
COLOMBIA Y LA SITUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA .....	27
<b>EL DERECHO A LA VIDA: VIEJOS Y NUEVOS RIESGOS</b> .....	31
¿QUÉ PASÓ CON LAS PERSONAS DEFENSORAS Y FIRMANTES DE PAZ? .....	33
RECONOCIMIENTO SIN GARANTÍAS: BALANCE DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y PERSONAS LGBTIQ + .....	39
DESPLAZAMIENTOS MÚLTIPLES Y MASIVOS: LA TRAGEDIA CONTINÚA .....	43
MUJERES: DERECHOS, PAZ Y DEMOCRACIA .....	47
CAMBIOS ESTRUCTURALES Y MARCOS LEGALES EN LOS DERECHOS DE PERSONAS LGBTIQ+: ENTRE EL COMPROMISO NORMATIVO Y LOS LÍMITES OPERATIVOS DEL ESTADO .....	51
<b>LOS INDICADORES DEL CAMBIO</b> .....	59
TRABAJO, DIGNIDAD Y CUIDADO DE LA VIDA EN LAS REFORMAS SOCIALES .....	61
EL SISTEMA DE SALUD: LA CRISIS NO ES DE AHORA, VIENE DE ATRÁS .....	65
AVANCES Y TROPIEZOS EN LAS POLITICAS AGRARIAS .....	71
ENTRE EL DISCURSO Y LA ACCIÓN: EXTRACTIVISMO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA .....	81
<b>VOCES DESDE LOS TERRITORIOS</b> .....	89
CATATUMBO: LA CAPITAL NACIONAL DE LA PAZ EN ESPERA .....	91
LAS BALAS NO SON EL CAMINO. EL CAÑÓN DEL MICAY (TESTIMONIO) .....	97
CHOCÓ: LA CRISIS HUMANITARIA NO DA TREGUA EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO .....	103
HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DEL CONFLICTO Y LOS ACTORES ARMADOS EN EL MAGDALENA MEDIO .....	107

VIOLENCIA, CONFINAMIENTOS Y EXPANSIÓN DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN CINCO DEPARTAMENTOS DEL CARIBE COLOMBIANO .....	113
EL NORTE DEL TOLIMA Y LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: REFLEJO DEL INTERIOR DE COLOMBIA .....	123
<b>MIRADAS SOBRE LA PAZ: UN BALANCE TEMPRANO</b> .....	129
CONSOLIDACIÓN Y ESCASO DESMANTELAMIENTO DEL FENÓMENO PARAMILITAR .....	131
AVANCES, ATASCOS Y RETROCESOS DE LA POLÍTICA DE PAZ .....	141
EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN .....	149
POLÍTICA DE DROGAS DEL GOBIERNO PROGRESISTA: REGRESIÓN PROGRAMÁTICA, PLANEACIÓN INCIERTA Y TERRITORIOS POR TRANSFORMAR .....	155
LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA. ÓRDENES Y GOBERNANZAS EN DISPUTA .....	163
EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTESTA SOCIAL DURANTE EL AÑO 2024: AVANCES E INCUMPLIMIENTOS .....	169
<b>REDEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA</b> .....	177
DEMOCRACIA EN DISPUTA: CONSTITUYENTE Y CONSULTAS POPULARES .....	177
BARRERAS Y RESISTENCIAS INSTITUCIONALES DEL CONGRESO Y LAS CORTES ANTE LAS REFORMAS Y EL CAMBIO .....	183
LOS ORGANISMOS DE CONTROL E INVESTIGACIÓN JUDICIAL. AVANCES Y RETROCESOS .....	191
LA INFORMACIÓN CONTROLADA POR EL MERCADO. EL PODER DE LOS GREMIOS EMPRESARIALES Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN COLOMBIA .....	201
LA CONDENA CONTRA ÁLVARO URIBE VÉLEZ: UNA SENTENCIA QUE ABRE CAMINO PARA SUPERAR LA IMPUNIDAD .....	205
LOS CAMBIOS EN EL PAÍS VAN, DENTRO DE LA COMPLEJA SITUACIÓN NACIONAL Y LAS LIMITACIONES DEL GOBIERNO PROGRESISTA .....	207
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	211
<b>SIGLAS</b> .....	221

# PRESENTACIÓN<sup>1</sup>

Las tres Plataformas en las cuales se congrega lo fundamental del movimiento organizado, por la defensa y promoción de los Derechos Humanos en Colombia, hemos venido presentando cada año un Informe sobre la situación de los Derechos Humanos que sólo por razones de eficacia y claridad, trata de ajustarse a cada uno de los cuatro años de gobierno. En esta oportunidad se cubre el tercer año de Gustavo Petro y Francia Márquez. Pero bien vale una aclaración. No pretendemos hacer propiamente una evaluación o un balance del gobierno lo cual rebasaría los propósitos y los límites de este trabajo. Baste señalar, por ejemplo, que no nos referimos en forma directa, ni a la situación ni a la política económicas. Examinamos en sentido estricto la situación en materia de derechos humanos que, no dudamos en reconocerlo, sigue siendo deplorable, precisando la responsabilidad del Estado que, cabe subrayarlo, va más allá de la del gobierno. Y, en la medida en que reconocemos que las causas de la vulneración de los derechos (en su integralidad), remiten a factores estructurales e históricos y son éstos los que hay que eliminar, centramos nuestra atención en los posibles cambios de fondo que se hayan podido impulsar, particularmente en el período considerado.

El Informe, como se verá, sigue un hilo conductor, pero se compone de una serie de artículos entre los que hay seguramente

.....

1 Héctor-León Moncayo S.

diferencias. Se ha tratado de presentar los hechos, en lo posible respaldados en cifras y documentos, pero se le confiere más importancia al análisis. No hay, pues, unanimidad, pero sí un compromiso común de acertar en la identificación de los principales problemas y en la valoración de los esfuerzos por resolverlos, no sólo por parte del gobierno sino de los movimientos sociales que exigen y proponen. De ahí que al igual que en los anteriores se termine con un listado de recomendaciones. Esperamos contribuir a llamar la atención sobre la grave situación de los derechos humanos, en el país, pero también a nivel internacional.

|

No son éstos, buenos tiempos para la promoción y la defensa de los derechos humanos. Muchas voces señalan que en el mundo entero se está registrando un viraje no simplemente hacia la derecha política sino hacia el abandono del discurso de los derechos humanos que, construido en las postrimerías de la segunda guerra mundial, venía sirviendo de fuente de legitimidad de los gobiernos, de los partidos e incluso de los Estados mismos. Para nosotros, en Colombia, esto es de fundamental importancia dado que las organizaciones y los activistas hemos confiado siempre, en mayor o menor grado, en el papel de lo que se llama el escrutinio internacional democrático. Muchas veces hemos recurrido a organismos internacionales o multilaterales que se ocupan de derechos humanos, particularmente los de las Naciones Unidas. Y en efecto, esa

mirada desde el exterior en algo ha contribuido para que nuestra lucha por la defensa de los derechos humanos aquí, haya avanzado y hasta logrado algunas victorias. Naturalmente, al igual que en otros países, esa mirada puede no incidir en el comportamiento de los gobiernos y eso ha sucedido muchas veces con los que hemos tenido.

Es por eso que hemos querido en este informe colocar como capítulo inicial una contextualización internacional. Hoy encontramos un movimiento regresivo en buena parte del planeta y sobre todo en el mundo desarrollado que ha venido abandonando inclusive la retórica y la hipocresía. Lo más grave es el derrumbe del Derecho Internacional de los derechos humanos, la crisis de las organizaciones multilaterales, el abandono de convenciones y tratados. Una muestra macabra de ello es la tragedia del genocidio que se está cometiendo en Gaza ante la mirada impasible de la mayoría de los gobiernos y partidos del mundo llamado desarrollado. Siendo así hemos perdido un punto de apoyo, si bien relativo de alguna manera importante. El gobierno actual de Colombia ciertamente ha fijado un punto de vista opuesto a esa tendencia mundial. Puede no ser suficiente, pero nos hace temer la posibilidad de que llegue uno de signo contrario. Los artículos incluidos nos presentan un análisis, primero, del panorama mundial y, luego, en particular, de Europa y los Estados Unidos, específicamente en su relación con Colombia.

## II

Aunque se mantiene nuestro compromiso, básico e irreductible, con la defensa de los derechos humanos, inclusive en casos particulares de violaciones individuales o colectivas, el movimiento de Derechos Humanos en Colombia ha venido, en los últimos tiempos, poniendo el énfasis en dos demandas esenciales, la Protección y la Inclusión. La primera tiene que ver con el hecho de que en Colombia la responsabilidad en la violación del derecho a la

vida y a la integridad física debe atribuirse a una combinación perversa entre el Estado de una parte, y agentes paramilitares o particulares (criminales), de otra. Después del Acuerdo de Paz, y sobre todo durante el actual gobierno, es claro que ha predominado el segundo factor. Es por eso que, sin negar otras responsabilidades directas, la principal exigencia que se le hace al Estado es el cumplimiento de su deber de protección. La segunda hunde sus raíces en las luchas y el movimiento de las mujeres, a las que se suma la amplia resistencia de las diversidades de género frente a una sociedad y un régimen cisheteronormativo y patriarcal. Todo ello sobre la base del cada vez más fuerte reclamo de las poblaciones indígenas, afrodescendientes, negras, raizales, palenqueras y de otros pueblos étnicos en el sentido del cumplimiento de la promesa de una Constitución que se declara pluriétnica y multicultural.

Es a esta problemática a la que se dedica el segundo capítulo, aunque no deja de aparecer en los siguientes. En los hechos, la segunda demanda tiende a confundirse con la primera; el título de uno de los artículos que aquí incluimos lo sintetiza muy bien: reconocimiento sin garantías. Las condiciones para quienes defienden derechos y ejercen liderazgos siguen siendo penosas y de peligro. Colombia continúa ostentando el primer lugar en asesinatos durante 2024. Las cifras son desconsoladoras en los primeros ocho meses del tercer periodo de gobierno. Según se informa en este trabajo, se registraron 385 agresiones, de las cuales 110 fueron asesinatos. Se destaca la alta proporción de mujeres defensoras que han sufrido agresiones. La falta de protección puede explicarse por su inadecuación en medidas de seguridad y la baja sensibilización de los funcionarios estatales en enfoques de género, en condiciones en que la impunidad persiste.

Ahora bien, en términos generales, el femicidio ha adquirido proporciones alarmantes. Entre agosto de 2024 y abril de 2025, 637 mujeres fueron víctimas de este delito, según se re-

porta en este Informe. Una característica que aquí se resalta es de suma importancia: el Estado llega tarde, no para proteger, sino únicamente para registrar el crimen. “Esta omisión no es circunstancial: es estructural, sistemática y profundamente política”.

Por su parte, la situación de derechos humanos de las personas LGBTIQ+ continúa caracterizada por una violencia sistemática y selectiva: los asesinatos, las violencias sexuales, las amenazas y los actos de discriminación constituyen, como aquí se dice, un patrón estructural de exclusión y castigo. En lo corrido de 2025, Caribe Afirmativo registra 47 asesinatos de personas LGBTIQ+ y confirma que las acciones del Estado en materia de prevención, protección y acceso a la justicia siguen siendo estructuralmente insuficientes. Pero lo más espantoso son los casos de violencia sexual la cual ha venido asumiendo formas cada vez más crueles, ejemplarizantes y letales.

Es por eso que los avances en materia de inclusión se aprecian aquí bajo una mirada crítica. En el artículo que aquí ofrecemos, las organizaciones de mujeres señalan la falta de implementación y de participación decisoria en varios aspectos: entre otros, en la actividad del Ministerio de la Igualdad, en la participación de las mujeres en la construcción de la paz, incluidas las medidas de género del acuerdo final de paz, y en la Política Exterior Feminista. Por su parte, las organizaciones de las personas LGBTIQ+ que participaron en el presente Informe subrayaron la contradicción entre el compromiso normativo y la inoperancia (o resistencias) del Estado, pero sobre todo la tensión existente dentro de la propia institucionalidad donde algún sector defiende importantes avances, mientras que otro, particularmente el Congreso, parece alinearse con las tendencias más regresivas que se observan en el mundo. Como se dice en el artículo Cambios estructurales y marcos en los derechos de personas LGBTIQ+: “...no basta con promulgar planes o prometer inclusión. Lo verdaderamente transformador radica en

garantizar su ejecución efectiva, en blindar los derechos conquistados y en construir una institucionalidad que no dependa del vaivén electoral”.

En síntesis: si en 2024 el deterioro de la situación humanitaria en Colombia, según el Comité Internacional de la Cruz Roja, alcanzó su punto más crítico en los últimos ocho años, en lo que va corrido de 2025 parece agravarse, en términos de los impactos sobre las posibilidades de supervivencia de las comunidades en sus territorios. Esto es complementado y corroborado por el panorama en materia de migración y desplazamiento que también incluimos en este Informe. Y en otros artículos de capítulos que vienen más adelante. Desde luego, no hemos pretendido presentar algo exhaustivo y faltan muchas poblaciones y territorios.

Da la impresión de que las manifestaciones de la crisis humanitaria se han modificado, desde una situación en la cual predominaban los homicidios, las desapariciones forzadas, las detenciones arbitrarias y las torturas por parte del Estado, a otra, en este momento, en la cual, como resultado de la disputa exacerbada por el control territorial por parte de diferentes actores, incluyendo el Estado, son las comunidades, de manera colectiva, las que resultan sometidas y sojuzgadas mediante diferentes formas de violencia física, incluyendo, por supuesto, asesinatos y amenazas.

### III

Tal como se estableció en los dos Informes anteriores, correspondientes al primero y segundo año del gobierno de Gustavo Petro (El laberinto del cambio y El camino del cambio), la principal característica de éste, por demás inédita en el país, ha sido la promesa de un cambio sustancial en las condiciones económicas, sociales y políticas que sin lugar a dudas había venido siendo reclamado por un consenso abrumador. Parte de ese cambio es naturalmente el de las estructuras socioeco-

nómicas, vistas, en principio, como marcos institucionales, con miras a garantizar el disfrute de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales. En ese sentido, en un informe como éste, resulta obligatorio examinar en qué medida se ha avanzado en ese propósito, tal como se ha hecho en los anteriores. Es la dimensión reformista del gobierno la cual compartimos como aspiración. A esta altura, finalizado el tercer período de la actual administración y restando un año clara y desafortunadamente perturbado por la campaña electoral, tendría que haberse consumado ya lo fundamental del acondicionamiento institucional y el examen adquiere de modo inevitable un tono de balance definitivo. El capítulo 3, Los Indicadores del Cambio, se propone entregar algunos elementos de juicio al respecto.

Una vez más es necesario dejar sentado que frente a este empeño reformista se levantó desde el principio una muralla política, jurídica y económica de cerrada oposición de partidos, gremios empresariales y fabricantes de opinión. Al mismo tiempo, como se ha dicho en otros informes, es preciso reconocer que el Estado es mucho más amplio que el gobierno que llamamos nacional, y desde muchos puntos del engranaje estatal (legislativo, judicial, niveles territoriales) es claro que se ejerció la oposición. Precisamente, en un artículo que hemos incluido también en este Informe, se documenta de manera específica esto que algunos politólogos denominan guerra jurídica o institucional.

Aun así, cabe responsabilidad directa al Gobierno, por razones programáticas o prácticas (sobre todo), ya sea inoperancia, equivocaciones, omisiones, desviaciones del propósito inicial. En “Los indicadores del Cambio”, después de un sintético balance de las reformas sociales, en el cual resalta el hecho de que el gobierno se jugó casi todas las cartas a la difícil si no improbable aprobación del Congreso, se dedican sendos artículos a la transformación propuesta en el sistema de atención en salud, a la Reforma Agraria y al indispensable

abandono del “extractivismo”, depredador de los ecosistemas estratégicos y fundamento del modelo de acumulación. El balance es desigual. En el primero, que había recibido particular atención en el Informe pasado, se denuncia la irresponsabilidad de los actores involucrados, particularmente los grupos empresariales interesados, al defender contra toda evidencia un modelo inconveniente y fracasado. Frente a las medidas que el gobierno ha tenido que adoptar, han respondido argumentando falazmente la falta de financiación, para ocultar su sistemática corrupción y agravando la crisis con acciones que bien podrían calificarse de sabotaje.

En cuanto a la reforma rural se resalta la tensión entre, por una parte, la oferta programática, que se ha acompañado con una multiplicidad de propuestas institucionales y anuncios de largo plazo, y la esfera de las realizaciones, por otra, que se ha visto empañada además por la confusión que se ha generado entre las equívocas cifras reportadas. Ciertamente, se ha avanzado en la entrega de tierras, la formalización y la restitución, aunque muy lejos de las metas comprometidas. Finalmente, en lo que se refiere al modelo extractivista, sobre la base de la experiencia vivida en la región andina, se constata no sólo una acumulación de impactos ambientales negativos sino la continuidad de la imposición de las empresas mineras sobre las exigencias de las comunidades campesinas. El marco institucional es permisivo con el “extractivismo” y la criminalización de la protesta social. Es, según se advierte, una muestra palpable de las profundas contradicciones entre el discurso oficial, los compromisos adquiridos, nacional e internacionalmente, y la acción institucional.

#### IV

En Colombia, al igual que en otros países, los movimientos sociales han adoptado para sus demandas un enfoque territorial. Tiene que ver, sin duda, como se acaba de señalar, con la

innegable relación que tienen sus reivindicaciones con una defensa frente a las amenazas que se ciernen sobre el planeta como resultado del actual modelo de civilización. Pero aquí, además, encontramos regiones en donde la violencia se ha ensañado en comunidades ya debilitadas por la ausencia de alternativas económicas. Establecemos entonces una clara conexión entre los cuatro eslabones de una cadena: el modelo económico, la vulneración de los derechos humanos, las confrontaciones armadas y la exigencia de la paz. El capítulo 4 recoge, en consecuencia, algunas voces desde los territorios: Catatumbo, Cañón del Micay, Chocó, la región Caribe, el Magdalena Medio, y el norte del Tolima. Con ingredientes de crónica y testimonio, los artículos intentan indagar en las causas y buscan las explicaciones. Cuestionan la falta de respuestas efectivas por parte del gobierno, pese a que desde el principio enunció como estrategia -aceptada por las comunidades - la transformación de los territorios. Queda la duda: ¿falta de voluntad o incapacidad?

Llegamos así a la problemática más compleja en la cual coinciden la magnitud de las dificultades estructurales y las posibles equivocaciones en la política gubernamental. Se podría identificar como la persistencia de la violencia y la búsqueda de la paz. Ya en el Informe anterior (El Camino del Cambio) se había hecho una descripción y un análisis de la política: “La propuesta de Paz Total: con rezagos y atrasos aún podría tener avances”. En esta ocasión la mirada se torna inevitablemente sombría. No sólo parece haber fracasado esta propuesta, tanto por lo que se llama aquí resistencias sistémicas como por errores de diseño y operativos, sino que la política tiende a volver a una solución principalmente militar, pese al replanteamiento que se anuncia con las negociaciones con grupos locales en lo que se llama la “paz territorial”. La tendencia mencionada parece confirmarse con el nuevo proyecto de Ley presentado al Congreso, que es más bien de “sometimiento a la justicia”, como oferta generalizada.

Los ingredientes del problema se consideran con detalle en el Capítulo 5. Así: el análisis del desenvolvimiento de la política de Paz Total en el último año - en todos sus aspectos y hasta su final - al cual se dedica un artículo, se enmarca entre una crítica a la política de drogas, que estaría en la base de las propuestas de una posible transformación de los territorios, y una actualización del balance del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), que representa la materialización de los compromisos contraídos en el Acuerdo de Paz de 2016. En cuanto a la primera, preocupan varios aspectos como la eliminación previa de cultivos de coca como condición de ingreso al subsidio monetario y a los proyectos productivos; la posible reactivación de la aspersión química terrestre y cierto tono de descalificación a las comunidades que no colaboren con los nuevos planes de erradicación. En cuanto al SIVJRNR se muestran algunos avances parciales y sostenidos durante el último año, pero también limitaciones estructurales, tensiones interinstitucionales y algunos retrocesos. Se destaca la falta de articulación entre los mecanismos del Sistema, siendo la relación entre la JEP y la UBPD un ejemplo crítico de esta disfuncionalidad.

Se complementa todo ello, desde su correlato, con una mirada sobre la reconfiguración de la violencia (consolidación del fenómeno paramilitar) y el conflicto armado, y sobre las nuevas características de la política de seguridad y defensa. Las conclusiones son preocupantes. Según los datos de la Defensoría del Pueblo, aquí citados, para el 2022 las AGC ya hacían presencia en 253 municipios y han pasado a tener presencia en 359 municipios de 24 departamentos a comienzos del 2024; las disidencias (Estado Mayor Central y Segunda Marquetalia) la habían incrementado a 299 en esa misma fecha. Sobra decir que se ha incrementado también su accionar letal y de control territorial. Por su parte el ELN pasó de 189 a 231 municipios en el mismo período. En contraposición, la política de dismantelamiento de organizaciones criminales no muestra re-

sultados significativos. Las discusiones en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad no avanzan, limitándose el carácter participativo de este espacio en la orientación de la acción del Estado en esta materia.

De manera más precisa, en lo que se refiere a la seguridad el artículo correspondiente presenta un detallado informe. Lo primero que se resalta es el contraste entre los avances registrados en buena parte del país (corroborado por la disminución en la tasa de homicidios) y el incremento de la violencia - una verdadera crisis humanitaria - en ciertos escenarios, con aumentos de desplazamientos, confinamientos, reclutamientos forzados y persistencia de asesinatos de líderes sociales, firmantes de paz y masacres. Esto sugiere una responsabilidad, por omisión, de sectores de la Fuerza Pública, e incluso su connivencia, como la de los poderes locales, con la expansión y actuar de grupos ilegales. En el artículo se habla de “gobernanzas híbridas” o “cogobiernos” en los territorios.

## V

El término Democracia puede entenderse, de manera limitada pero muy común, como garantía de las libertades individuales y reglas de juego equitativas para la competencia política. Desde ese punto de vista es evidente que durante este gobierno las condiciones han sido más que aceptables. Antes mencionábamos, por ejemplo, la desbocada e inescrupulosa oposición que hemos podido constatar. - Se suele añadir, naturalmente, el principio de la representación en la formación del ejecutivo y los cuerpos legislativos. No obstante, esto que llamamos democracia representativa ha sido ya cuestionado en todo el mundo. El esfuerzo del cambio, en consecuencia, se ha orientado también a su cualificación, aprovechando los instrumentos que se consagraron en la Constitución del 91. La Democracia Participativa parece ser la meta. La discusión en este campo es de una amplitud y una complejidad universalmente reconocidas. Pensamos que este

gobierno tiene en tal sentido dos méritos que conviene resaltar: de una parte, el comportamiento sincero de respeto a las exigencias de la democracia liberal, tratando además de fortalecer sus garantías institucionales; y por otra, la pretensión de avanzar en un cambio de las estructuras profundas de la democracia, es decir del Estado. Sin duda esta orientación es discutible pero no por ello menos importante.

A los avances, tropiezos y retrocesos en esta materia, hemos dedicado el capítulo 6, “Tentativas de redefinición de la Democracia”, que se abre justamente con un artículo en el que se aprovecha el balance de los intentos de Consulta Popular y de Proceso Constituyente (más concreta la primera) para promover una discusión en torno al concepto mismo de Democracia, en este caso ligado a la forma de Estado Moderno, particularmente en un país como Colombia.

Desde luego, no podía faltar aquí una valoración del tratamiento al derecho a la protesta, y del funcionamiento real de los tres poderes públicos, en particular de la Fiscalía y Procuraduría en el último año, a lo cual se había dedicado una parte importante del Informe anterior, en el que se resaltaba que para señalar la responsabilidad del Estado en materia de Derechos Humanos no bastaba limitarse al Ejecutivo. Sin embargo, era necesario ir más allá de la discusión en el terreno de las formas de la Democracia, para abordar la cuestión central que es la del Poder. En este sentido, como una contribución o punto de partida propusimos, en un artículo específico, una reflexión acerca del ejercicio en Colombia de los poderes de facto a través de un examen del papel que han venido jugando los gremios empresariales y los medios masivos de comunicación, en este caso en contra de las posibilidades de un cambio.

Muchos otros aspectos, en relación con esta problemática, pero también en relación con las actividades del Gobierno, deberían haberse considerado. Por ejemplo, el tipo y alcance de las relaciones del gobierno con los movimientos sociales y con las comuni-

dades territoriales, cuestión que forma parte fundamental de la idea de “participación”. No obstante, aparte de las referencias o consideraciones que se hacen en los artículos, no nos fue posible ir más allá.

## VI

A manera de conclusión, el artículo que cierra este Informe sostiene una tesis sugestiva que invita a superar las fastidiosas disputas sobre la calificación que merece la administración de Gustavo Petro, y a dejar de considerar el Cambio como un simple programa de gobierno. El país, según esta reflexión, se encontraría en una transición histórica en la cual los cambios se han venido produciendo, de hecho, en lo social y en lo político, a tono también con las transformaciones mundiales, y ese es el cimiento más profundo de lo que está en juego en el escenario político. En ese sentido las ejecutorias del gobierno deberían verse como expresiones de esa trans-

formación y podrían considerarse, a partir del cambio ya producido en los referentes de legitimación de la agenda pública, como logros o adquisiciones que marcarán forzosamente el futuro debate político.

La tesis, por supuesto, está sometida a la discusión. Los artículos que componen este Informe son en sí mismos, otras tantas contribuciones a este debate, desde sus análisis de los hechos y sus evaluaciones particulares y concretas. Lo cierto es que para nosotros este Informe busca la objetividad, pero no es ni puede ser neutro. Declara que aspiramos a un cambio en la realidad social, económica y política del país, y lo deseamos y luchamos por él con todas nuestras fuerzas, pero al hacerlo no tomamos partido, como formación colectiva, como movimiento, por un gobierno en particular. En todo caso, la idea-fuerza del cambio no es un simple “relato” ni una “narrativa” como se suele decir; ha sido, en Colombia, contra la violencia y la codicia, una ilusión y una esperanza.



# **CONTEXTO INTERNACIONAL**



# LA GUERRA CONTRA LOS DERECHOS HUMANOS<sup>2</sup>

**E**n medio de la actual disputa por la hegemonía mundial y la emergencia de la multipolaridad, los derechos humanos, la normativa que los constituye, y la ética y la cultura que con ellos se construye, son vistos por todas las partes en pugna como el enemigo a vencer.

Esta idea se sustenta en dos elementos o realidades: primero, el fin de la hegemonía estadounidense y el fortalecimiento de polos de fuerza que lo confrontan sin cuestionar el sistema mundo capitalista; y, segundo, la renuncia tácita o expresa de las superpotencias a construir la nueva multipolaridad sobre la base de los mandatos de los derechos humanos. Lo hacen, por el contrario, despreciándolos, violándolos y persiguiéndolos.

Queda así la pregunta acerca de lo que se puede hacer para revertir esta correlación de fuerzas en contra de los derechos humanos

## **Cambios en las relaciones de poder en el Sistema Mundo**

Con la llegada de Donald Trump a la Presidencia de los Estados Unidos de América pareciera que ahora el mundo está cambiando. Pero, la verdad es que eso está sucediendo hace rato y la transformación es menos profunda de lo que aparece en los medios de comunicación.

.....

2 César Torres Cárdenas. Director de El Quinto.

Hace once años, en el año 2014, Leyde Rodríguez Hernández (Rodríguez, 2014) dijo que los sistemas relacional y normativo con los que funcionaba el mundo, se estaban transformando de manera acelerada. Explicaba que después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) surgió un orden sustentado en el equilibrio militar y en la amenaza nuclear mutua entre las dos potencias: Estados Unidos de América (EUA) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Añadía que esta distribución del poder entre los dos polos antagónicos permitía que hubiera una cierta predictibilidad en las relaciones internacionales, y que los países, gobiernos y ejércitos se alinearan con una u otra de las superpotencias. En medio y por encima de ellas, surgió el Movimiento de Países No Alineados.

En ese equilibrio de fuerzas siempre al borde de romperse, la legislación sobre derechos humanos desempeñaba un papel muy importante. Los gobiernos se obligaban a cumplirlos al interior de sus países, incluso extendiendo sus campos de aplicación, y en caso de conflictos armados se creía que era forzoso para las partes contendientes apegar-se a sus normas, o serían demandados en caso de no hacerlo.

Una vez desapareció la URSS, en 1991, EUA se volvió hegemónico y tomó el control del mundo, y durante varias décadas vivimos en un mundo unipolar cada vez más dependiente de las necesidades y aspiraciones de un solo país. Estados Unidos se transformó en el Gran Hegemón, lo que le permitió promover guerras, agredir otros Estados e imponer sus intereses económicos y políticos, su narrativa, su

cultura y su propia interpretación del contenido y aplicabilidad de los derechos humanos.

Y lo logró no sin resistencia: Quizá sea más certero decir que EUA construyó su hegemonía indiscutible en medio de múltiples resistencias que, después de muchos años, empiezan ahora a hacerse visibles y a ganar importancia geopolítica. En tal sentido, Leyde Rodríguez afirma que en estos últimos años se han fortalecido varios polos de poder económico, político y militar: “En los inicios del siglo XXI nos encontramos a las puertas de una reorganización totalmente nueva del Sistema Internacional, en la cual el poder se encuentra, por primera vez en la historia, distribuido de manera global”. Y señala que eso da paso a “un sistema multipolar nunca antes visto, donde los Estados han dejado de ser los únicos agentes activos de poder, pero en el cual un grupo de potencias emergentes pugnan y actúan en alianzas para lograr una nueva distribución de poder mundial, tratando de poner fin a la coalición unipolar encabezada por los Estados Unidos” (Rodríguez, 2014, p.58).

La multipolaridad se diferencia de la vieja bipolaridad en tres aspectos básicos: es desequilibrada; es un “proceso inevitable y no pacífico (Op.cit. pp. 389 y 390); y ninguno de los protagonistas de la lucha por el dominio del mundo pretende imponer un cambio en las relaciones de producción, en la estructura de propiedad ni en la ética ciudadana.

Los países competidores, los modos de producción con los que mueven sus economías, las formas de relacionarse el Estado, el mercado y la comunidad de cada uno de ellos, y sus respectivas ideologías, no están chocando. Se parecen unos a otros hasta en la capacidad que han mostrado de violar los derechos humanos. Claro, unos más y otros menos.

Hay multipolaridad, sí, pero ninguno de los países que hoy disputan la hegemonía mundial se está planteando una transformación sustancial de su propia estructura económica, política y cultural; ni siquiera ponen en cuestión al capitalismo, ni la voracidad que le es

connatural en su lucha por el control de los mercados. Al contrario: a todos les sirve de base para proponer las nuevas relaciones de poder a nivel mundial. Como sucede con los conceptos de democracia o libertad, el de la multipolaridad adquiere sus contenidos concretos en el marco de una correlación de fuerzas determinada, y se establece una institucionalidad internacional que fortalece los intereses que prevalezcan. En ese sentido, hasta ahora no ha habido un sistema multipolar que se proponga superar el capitalismo, ni siquiera modificar su matriz energética, como sucede en estos tiempos de una objetiva crisis ambiental.

Ninguno de los países que hoy se enfrentan en la lucha por lograr un cambio en las relaciones de poder y la hegemonía mundial promueve los derechos humanos como elemento definitorio de las relaciones entre países; ni la idea de que los derechos humanos son imperativos morales que sirven de fundamento para definir “las relaciones diplomáticas, las alianzas internacionales y el panorama geopolítico general” (Pérez, 2024).

De ese modo, no importa cuál de esos países se convierta en el líder de la nueva hegemonía; el que gane estará más interesado en expandir sus zonas de seguridad económica, política y militar, que en construir un sistema-mundo sobre la base del respeto a los derechos humanos.

Dos de ellos, la Federación Rusa, que ya no es ni socialista ni soviética, y Estados Unidos, que hoy busca más “grandeza” (como dice la consigna central del gobierno Trump) que libertad, participan en distintas guerras que no se adelantan en el marco de lo establecido por las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) o del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

Cambian las relaciones que constituyen el poder mundial, se amplía el número de países participantes en dichas relaciones, pero, como dice Eli Friedman, “aunque sería reconfortante confiar en que una potencia emergente construya el mundo que queremos, eso es meramente un pensamiento ilusorio.” (Friedman, 2020).

## Derechos humanos, conflictos armados y nuevo orden internacional

Si para los protagonistas de la reconfiguración del poder internacional es nula o cada vez menos relevante la intención de promover y garantizar los derechos humanos, ¿qué se podrá decir de lo que sucede al respecto en medio de los conflictos armados que impulsan esos mismos actores de la geopolítica?

En el contexto de un conflicto armado o de una guerra, la violación a los derechos humanos se ha visto, por lo general, como una especie de daño colateral, un efecto más o menos indeseado por las partes en contienda. Se entiende que la confrontación armada busca desvertebrar el ejército enemigo, derrotar a la contraparte y apropiarse del territorio, es decir, de las riquezas incluidas las humanas que se encuentran en el área en disputa y que, en el fragor de las batallas, a veces se violan los derechos humanos.

Se ha asumido, también, que el DIH y el DIDH son los marcos legales que ponen límites a las acciones de los ejércitos y a las personas que los componen, y que protegen a quienes no participan o han dejado de participar en las hostilidades. Pero eso ya no es totalmente cierto. La lucha por el poder global, de acuerdo con el segundo rasgo de la multipolaridad, es inevitable y poco pacífica, y las guerras en las cuales se transforma esa lucha no se hacen respetando estos derechos.

Los ejércitos desconocen o violan todas las declaraciones y acuerdos que los obligan a un comportamiento apegado a las normativas nacionales e internacionales de derechos humanos, y sobrepasan en forma sistemática los límites que imponen esas legislaciones. Así se ha visto, por ejemplo, en la agresión y el genocidio al pueblo palestino, y en las guerras de Ucrania, Afganistán, Irak, Irán, Libia y Yemen (Amnistía Internacional, 2025).

Se puede decir, sobre la base de la evidencia, que las guerras desencadenadas para

obtener más poder y convertirse en el país hegemónico suponen confrontar, derrotar, violar y desconocer las normas y la cultura de respeto y garantía de los derechos humanos, en la medida en que han pasado de ser una práctica jurídica que ponía límites a las acciones militares, a ser el objetivo de las guerras del presente.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) reconoció el 3 de marzo de 2025 la existencia de 120 conflictos armados en el mundo (ONU, 2025a). En todos ellos, aunque el propósito es obtener o consolidar el dominio sobre las riquezas, los ejércitos y sus ideólogos se concentraron en buscar nuevas estrategias para vulnerar o violar impune y sistemáticamente los derechos humanos.

De esa manera, las potencias agresoras y sus países aliados, además de aumentar el tamaño e importancia de las áreas bajo su dominio o influencia, van construyendo una cultura de la paz y de la guerra en la cual los derechos humanos son cada vez menos importantes, y son presentados, más bien, como enemigos del necesario equilibrio de la geopolítica mundial.

Algunos datos sirven de muestra: la ONU denunció que durante el año 2024 cada catorce horas murió o fue desaparecido un defensor de derechos humanos; en Gaza se habían asesinado más de 55 mil personas, muchas de ellas niñas y niños; y en Ucrania aumenta el número de civiles muertos por el uso de drones en zonas habitadas.

Pero la ofensiva no solo tiene ese carácter militar. Como se dijo antes, también tiene un carácter cultural. Desde centros de pensamiento, articulados o no a la industria armamentística, se construyen teorías en contra de la plena validez y vigencia de estos derechos y de quienes los promueven.

Agustín Laje, por ejemplo, creador y divulgador de ese tipo de pensamiento, dijo en su red de Instagram: “Los autodenominados ‘organismos de derechos humanos’ son

corresponsables de la terrible inseguridad que padecemos los argentinos. Los robos y los asesinatos que han pasado a formar parte del paisaje cotidiano constituyen su más despreciable legado”.

Ninguna potencia confronta esos pronunciamientos, ni ha desarrollado prácticas de gobierno en contra de los factores mencionados. Al contrario: parece que todas ellas perciben como enemigo común a las normas y exigencias de los derechos humanos.

Pareciera que en medio de la lucha por la hegemonía mundial, sin un vencedor claro hasta el momento, se va imponiendo una idea: el nuevo orden estará basado en la discriminación y la desigualdad por factores de religión, raza, clase y género, es decir, en la violación legalizada de los derechos humanos.

Esos cuatro factores de discriminación y promoción de la desigualdad constituyen, además, el núcleo duro de las propuestas de gobierno que ejecutan personas como Giorgia Meloni, presidenta de Italia; Donald Trump, presidente de EUA; Viktor Orban, primer ministro de Hungría, y Javier Milei, presidente de Argentina, entre otras.

Es, también, el que promueven líderes políticos como Santiago Abascal en España, María Fernanda Cabal en Colombia y Marine Le Pen en Francia. Y poco a poco lo asumen capas más amplias de la población.

En suma, lo que está cambiando en el mundo es, de base, la forma como queda repartida la riqueza entre países y grupos económicos super potentes, y la relación entre ellos. Se está definiendo cuál tomará el mando o si se lo distribuirán, de qué manera y en qué proporción. El sistema económico capitalista muda de cara y liderazgo mientras sus estructuras permanecen con apenas algunos ajustes.

La historia de siglos ha mostrado suficientemente que este sistema es, *per se*, violento. Se ha sostenido con la sangre y la vida de las personas y de los seres vivos en general. Y

solo puede mantenerse ampliándose y mutando en el uso de la violencia, y por ello, en ese escenario, la función de las normas y las prácticas de los derechos humanos se reduce a limitar su uso indiscriminado y cruel. Ellas, no conducen a cambiar el sistema, pero sí logran mitigar los daños. Por eso, el hecho de que ninguna superpotencia cuestione la existencia del capitalismo ni abogue por su desaparición crea las condiciones para que todas ellas ataquen estos derechos y a quienes los defienden.

Hay otro factor que ayuda en la misma dirección: en medio de la disputa por la hegemonía en el nuevo orden mundial que se está construyendo, lo que requieren todas las potencias y sus aliados más firmes es que haya pocas limitaciones a su actividad de destrucción de adversarios y conquista de nuevos territorios. Esa necesidad crea condiciones de posibilidad para que todas y cada una de las superpotencias desarrollen la ofensiva multi-forme contra los derechos humanos.

Amnistía Internacional (2025) describe de la siguiente manera la ofensiva militar, ideológica, económica y comunicacional que se adelanta contra los derechos humanos en el contexto de la transformación geopolítica del mundo: “El ideal de los derechos humanos universales está sufriendo el acoso implacable de fuerzas sin precedentes, que tratan de destruir un sistema internacional forjado con la sangre y el sufrimiento de la Segunda Guerra Mundial y su Holocausto. Esta cruzada religiosa, racial y patriarcal, cuyo objetivo es imponer un orden económico basado en una desigualdad aún mayor entre los Estados y dentro de ellos, pone en peligro los avances realizados en los últimos ochenta años en materia de igualdad, justicia y dignidad”.

## Las resistencias

Así como las otras formas de dominación del mundo se construyeron enfrentando no poca resistencia, la multipolaridad, cuyos actores

están galvanizados en el desprecio a los derechos humanos, también emerge en medio de tensiones. No solo entre los protagonistas que se enfrentan para ejercer, cada cual, la próxima hegemonía, sino entre ellos y las organizaciones, instituciones y liderazgos que defienden los derechos humanos.

No es claro si quienes resisten promueven el cambio de estructuras y/o construyen propuestas tendientes a eliminar las condiciones que hacen posible la discriminación y la desigualdad, o si enfatizan más en las consecuencias que traen esas condiciones. A veces da la impresión de que, más que propuestas, se hacen denuncias; más que nuevas realidades construidas como ejemplo a imitar, se plantean ideas que nadie ha visto funcionando durante más de un periodo de gobierno.

Ahora bien, puesto que en medio de la disputa por la hegemonía mundial no parece viable un cambio que elimine el rumbo anti-derechos que ha tomado el sistema capitalista, hay algo que merece atenderse por parte de los gobiernos que se llaman progresistas: además de juntarse en los BRICS y en las organizaciones multilaterales que siempre logran algo en favor de las personas vulnerables, tendrían que constituir una especie de frente común por la defensa, promoción y garantía de los derechos humanos.

Por su parte, las organizaciones e instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos parecen cada vez más decididas a enfrentarse a sus financiadores, que hoy les recortan el presupuesto y las persiguen. Al respecto, Volker Turk, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, dijo: “Detrás de cada crisis hay personas que sufren (...) ¿Podemos quedarnos de brazos cruzados mientras se socavan la seguridad y la prosperidad mundiales? ¿Veremos cómo se erosiona el Estado de derecho? ¿Podemos seguir como de costumbre mientras los países poderosos dejan de lado los acuerdos que sustentan nuestras vidas?” (ONU, 2025).

## Referencias

- Amnistía Internacional. (2024). Perspectiva regional: Oriente Medio y Norte de África. <https://www.amnesty.org/es/location/middle-east-and-north-africa/report-middle-east-and-north-africa/>
- . (2025, abril). La situación de los derechos humanos en el mundo: abril de 2025. <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/8515/2025/es/>
- Aznar Fernández-Montesinos, F. (s.f.). “El gran reto geopolítico del siglo XXI: la multipolaridad desequilibrada”. En: Documento Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), página 1. Recuperado de: [https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320762/el\\_gran\\_reto\\_geopolitico\\_del\\_siglo\\_xxi\\_la\\_multipolaridad\\_desequilibrada\\_2025\\_dieeea06.pdf](https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320762/el_gran_reto_geopolitico_del_siglo_xxi_la_multipolaridad_desequilibrada_2025_dieeea06.pdf)
- Fiedman, E. (2020, 16 de septiembre). “Por qué China es capitalista”. En CTXT. Contexto y acción, 264. Recuperado de: <https://ctxt.es/es/20200901/Politica/33392/china-capitalismo-hukou-huelgas-eli-friedman.htm>.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2025a, 3 de marzo). Derechos Humanos: “En tiempos de guerra, las naciones deben impedir que se desmorone el orden mundial”. En Noticias ONU. Mirada global. *Historias humanas*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2025/03/1536911>.
- . (2025b, 16 de junio). “La trayectoria actual de desprecio de los derechos humanos es indefendible, declara Türk”. En Noticias ONU. Mirada global. *Historias humanas*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2025/06/1539531>

Rodríguez Hernández, L. (2014). "De la unipolaridad a la multipolaridad del sistema internacional del siglo XXI". En Revista de Estudios Estratégicos no. 1. (enero-junio 2014). La Habana: CIPI. 57-83,

Silva Pérez, F. (2024). En Frónesis, 31, 2, pp. 381-394. En: <https://produccioncientificcaluz.org/index.php/fronesis/article/view/42928/50254>

# EL GOBIERNO DE TRUMP Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA<sup>3</sup>

## Un «nuevo» tipo de derecha

**D**urante los últimos sesenta años Estados Unidos ha estado gobernado por el centro político o con bastante frecuencia por la derecha política, la cual, durante los gobiernos de Nixon, Reagan y Bush se caracterizó por un anticomunismo extremo y una amplia disposición a utilizar la fuerza militar para intervenir en el extranjero.

Pero esa derecha apenas existe. Donald Trump, especialmente en su segundo mandato, tiene el control del Partido Republicano y un gran grupo de leales repartidos por todo su Gobierno, y representa un nuevo tipo de derecha que ganó el poder el pasado mes de noviembre por un estrecho margen, pero tiene un control ajustado del poder ejecutivo y de ambas cámaras del poder legislativo, con implicaciones graves para los derechos humanos en Colombia.

Esa nueva derecha sostiene una retórica igualmente anticomunista, pero está mucho más dispuesta a llegar a acuerdos con líderes antidemocráticos de todo el espectro político, incluido Vladimir Putin, con quien Trump mantiene relaciones muy cordiales a pesar de que Rusia sigue ayudando a Cuba, Nicaragua y Venezuela; y no es particularmente neoliberal: está tratando de deshacer los acuerdos de libre comercio y restringir los flujos de capital; y es mucho más aislacionista y transaccional, aunque igual de bélica. Las relaciones que sos-

tiene con Venezuela son un ejemplo: el gobierno de Trump mantiene un contacto mucho más frecuente del que mantenía la administración Biden con el régimen de Maduro, y parece estar negociando un acuerdo para aliviar las sanciones petroleras a cambio de que le acepten más migrantes deportados (Delgado, et. al, 2025).

Algunos miembros de esta nueva derecha están mucho más dispuestos que sus predecesores a defender opiniones supremacistas blancas y a oponerse explícitamente a los derechos de las mujeres y las personas LGBTQ+; y en este sentido no es tan «nueva», pues hace parte de la misma tendencia que prohibió casi toda inmigración en la década de 1920 y apoyó la segregación racial hasta la década de 1960, pero hacía mucho tiempo que no ostentaba el poder nacional.

### La agenda de política exterior «America First»

Mientras que los gobiernos estadounidenses anteriores apoyaban con fuerza retórica las «alianzas», la «globalización económica», la «estabilidad» y, inconsistentemente, la «democracia», los únicos intereses del gobierno Trump son los que se ajustan a su agenda política sobre «America First». Se trata de un programa muy aislacionista que responde íntegramente a sus prioridades políticas internas.

En el centro de esas prioridades se encuentra el impedimento de la entrada de migrantes procedentes de lo que denomina países del «Tercer Mundo», principalmente no europeos, un objetivo que comparten estrechamente

.....  
3 Adam Isacson. Director del Programa Veeduría de la Defensa de WOLA.

los partidos de la «nueva» derecha europea (Serwer, 2025). Otras prioridades son la creación de barreras comerciales como los aranceles, con el fin de obtener ventajas para las industrias estadounidenses, y la externalización de la agenda interna tradicionalista y de línea dura de la administración para reducir el papel de las razas, etnias, religiones, géneros e identidades históricamente excluidos, lo que tilda, con mucho desprecio, de “diversidad, equidad, e inclusión”.

Eso implica la reducción o eliminación de los programas de ayuda exterior, pues la Administración los considera un despilfarro en tanto robaría recursos a los estadounidenses necesitados, o se constituiría en una agenda izquierdista. Otra prioridad, de segundo orden, es abandonar la «corresponsabilidad» en la política de drogas, culpando a los países donde las drogas se producen o se trafican, del problema de abuso de drogas en Estados Unidos, y volviendo a las estrategias de línea dura del pasado, aunque apenas financie esas estrategias con ayuda exterior sin importarle cómo un país bloquea a los migrantes que se dirigen a Estados Unidos, ni la forma como debe detener las drogas destinadas a su mercado, siempre y cuando lo haga con sus propios recursos, so pena de la imposición de aranceles u otras sanciones. En tal sentido, su enfoque preferido en materia de migración es bloquear físicamente todos los movimientos inmigratorios y suspender el derecho de asilo consagrado en la Convención sobre los Refugiados. Su enfoque preferido para detener las drogas es el conjunto de estrategias duras de «guerra antidrogas» que ha fracasado desde la década de 1980, que incluye la erradicación masiva de cultivos sin ninguna ayuda a los campesinos, y la declaración de una nueva guerra contra los grupos criminales, a los que ahora incluso se les llama «terroristas».

Es notable su desprecio por los valores relacionados con la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, la construcción del Estado de derecho, el fortalecimiento de los sistemas judiciales, la defensa

de la libertad de prensa, la mejora de la eficacia de la democracia, o la no politización de las fuerzas armadas; y de hecho, todas esas prioridades están sufriendo una rápida y alarmante erosión dentro de los Estados Unidos.

## Qué significa esto para Colombia

Algunos en Colombia podrían ver todo esto y concluir que, en definitiva, es una buena noticia porque puede significar el fin o al menos una gran reducción de la intromisión imperialista de Estados Unidos en los asuntos internos de Colombia. A ese respecto, el propio presidente Petro salió a elogiar los drásticos recortes de la administración Trump a la ayuda de USAID (Saavedra, 2025).

Y hay algo de verdad en ello, aunque la intervención estadounidense es menos probable porque Colombia ocupa un lugar secundario en la lista de prioridades del gobierno Trump, y sus relaciones con Gustavo Petro son pésimas; pero tampoco se puede decir que esté llevando a cabo una campaña sin cuartel para cortejar y fortalecer a la oposición derechista colombiana.

Sin embargo, vista desde una perspectiva más amplia, se trata de una mala noticia para Colombia, especialmente si se valora la promoción de la paz, la democracia y la defensa de los derechos humanos, pues, aunque Estados Unidos nunca ha sido coherente ni unificado en la promoción de esos valores en Colombia, desde la administración Obama se habían producido mejoras constantes y, de hecho, a menudo parecía que la administración Biden promovía la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 de forma más activa que la mayoría de los actores colombianos. Sin embargo, desde el 20 de enero del año en curso los elementos de la política exterior y las agencias de seguridad estadounidenses que defendían esos valores han sido marginados, desfinanciados o prácticamente eliminados.

El Gobierno de Trump se ha retirado por completo del apoyo al Acuerdo de Paz; el

Presidente y el Secretario de Estado Marco Rubio lo han criticado al menos con la misma dureza que Álvaro Uribe (Valencia, 2025), y han endurecido el enfoque distante y poco entusiasmado del gobierno de Biden hacia la «paz total» de Petro, hasta convertirse en una oposición abierta a dicha política. La defensa y protección de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales ya no es una prioridad del gobierno estadounidense, ni tampoco lo es la defensa de las comunidades afrodescendientes e indígenas; y en tal sentido el presidente Trump, en un discurso ante el Congreso, llegó a mencionar el apoyo de la USAID a las comunidades afrocolombianas e indígenas como ejemplo de los programas de ayuda «radicales de izquierda» que su Gobierno iba a dismantelar (Kenny, 2025). Mientras tanto, el sistema de las Naciones Unidas y la OEA se enfrentan a graves recortes presupuestarios asumidos por su gobierno.

Al igual que en la mayor parte de la región, la principal prioridad del gobierno de Trump en Colombia es detener la migración; pero lo interpreta como presionar al gobierno de Petro para que acepte los vuelos de deportación, como lo hizo, con muchos insultos y amenazas, cuando los dos presidentes mantuvieron una confrontación en Twitter sobre esos vuelos a finales de enero. También significa presionar a Colombia para que detenga el flujo de migrantes por el Tapón del Darién, el cual por el momento ha sido detenido, ya que las personas han dejado de llegar a la frontera entre Estados Unidos y México, donde una orden presidencial ilegal actualmente impugnada en los tribunales ha suspendido el derecho a solicitar asilo en ese país.

Sin embargo, el número de migrantes podría recuperarse y la presión sobre el Gobierno colombiano podría reanudarse. Se ha suspendido casi toda la ayuda destinada a Colombia para acoger e integrar a los migrantes venezolanos y de otros países en su territorio (Noriega, 2025), y por ello es probable que se deje a decenas o incluso cientos de miles de migrantes venezolanos sin poder establecerse

de forma definitiva en Colombia, los cuales, en su desesperación, podrían verse tentados una vez más a emigrar a Estados Unidos, lo que intensificaría aún más el conflicto político con el Washington de Trump.

Estados Unidos ha recortado drásticamente la ayuda exterior en todo el mundo, y Colombia se ha visto especialmente afectada, pues si se suman las ayudas militares y al desarrollo, de la USAID, y la relacionada con la migración de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado, Colombia era el mayor receptor de ayuda estadounidense en América Latina y el Caribe. Pero el Gobierno de Trump ha cancelado abruptamente más del 85% de la ayuda económica y muy aproximadamente un tercio de la ayuda militar y policial (WOLA, 2025).

La presión para cancelar esa ayuda a Colombia y a otros países no provino de los republicanos tradicionales, sino del ala más extrema que Trump ha incorporado a los círculos íntimos de la Casa Blanca, incluidos los principales autores del documento «Proyecto 2025», que busca remodelar y reducir el alcance del Gobierno estadounidense dentro y fuera del país.

Como resultado, la misión de USAID en Colombia, una de las más grandes del mundo, ha quedado efectivamente cerrada; y la ayuda a la migración y a los refugiados se ha reducido casi a cero, aunque se mantiene alguna para integrar a los colombianos deportados de Estados Unidos. E incluso se ha reducido la ayuda al ejército y la policía colombianos, y será difícil que cualquier presidente que no esté dispuesto a suplicar y adular a Donald Trump para que la restablezca, pueda recuperarla. Para los partidarios de «America First», la seguridad de Colombia es problema de Colombia.

La Oficina Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado, que desde los años previos al Plan Colombia ha mantenido el mayor programa de ayuda estadounidense a las fuerzas militares y policiales de Colombia, está siendo drástica-

mente reducida en todo el mundo. La solicitud de ayuda de la Casa Blanca para 2026 para esa oficina recortaría su presupuesto en más del 90%, hasta solo 125 millones de dólares para todo el mundo (International Affairs Budget, 2025). En comparación, ese programa otorgó a Colombia casi 200 millones de dólares en 2006 solo para una partida: el apoyo a la aviación del Ejército y la Policía colombianas (“International Narcotics and Law Enforcement, 2008). Esto puede significar que Colombia pronto se vea obligada a pagar íntegramente el mantenimiento de su costosa flota de helicópteros Black Hawk, sus embarcaciones de patrulla fluvial y costera, y otros elementos donados por Estados Unidos para la guerra contra las drogas. De hecho, esos programas se suspendieron durante algún tiempo en enero y febrero, antes de que la mayoría se reanudara (El Espectador, 2025).

En cuanto a la USAID y la ayuda al desarrollo, los legisladores demócratas minoritarios, los miembros moderados del Congreso y los defensores de los derechos humanos estadounidenses están luchando por restablecer en la medida de lo posible los presupuestos para los próximos años; pero el hecho de que el presidente Petro haya mantenido disputas públicas y personales en Twitter con el representante Mario Díaz-Balart, republicano por Florida, quien controla la comisión de la Cámara de Representantes que aprueba la ayuda exterior, dificultará revertir los recortes de ayuda a corto plazo (El Colombiano, 2025).

Los tribunales siguen estudiando si el Gobierno puede ignorar la asignación de fondos de ayuda por parte del Congreso de los Estados Unidos; pero tanto los tribunales como los órganos legislativos avanzan lentamente, los programas han sido cancelados y las personas que los implementaban han sido despedidas. El poder ejecutivo se mueve mucho más rápido que el resto del Gobierno, especialmente cuando el poder legislativo está controlado por el partido del presidente.

El hecho de que se haya recortado tanta ayuda reduce enormemente el impacto

práctico de otra medida probable: la descertificación presidencial en septiembre 2025 de Colombia como país cooperante en la guerra contra las drogas (El Espectador, abril 23 de 2025). Es probable que esto ocurra porque los funcionarios del gobierno de Trump, que ya sienten un fuerte rechazo hacia Gustavo Petro, están aprovechando los indicadores que apuntan a los aumentos de los cultivos de coca y de la producción potencial de cocaína, y a que la erradicación forzosa se encuentra en sus niveles más bajos desde la década de 1980 (Ministerio de Defensa, 2025).

A menos que se eximan las sanciones, lo cual es posible, la descertificación conlleva la suspensión de toda la ayuda que no pueda considerarse «antidroga» y un voto automático en contra de los posibles préstamos a Colombia por parte del representante de Estados Unidos ante los bancos multilaterales de desarrollo. Dado que la mayor parte de la ayuda ya ha sido recortada, esa sanción tendrá poco efecto, aunque los votos en contra de los préstamos podrían causar daño. Normalmente, la descertificación, una sanción que la Casa Blanca solo ha impuesto a Venezuela, Bolivia y Birmania en los últimos años, tiene un coste en términos de prestigio internacional, aunque el unilateralismo, la intimidación y el alejamiento de sus amigos en todo el mundo por parte del gobierno de Trump deberían reducir los daños de reputación.

La reducción de la erradicación sería más fácil de defender en Washington si el Gobierno de Petro hubiera aplicado con más energía los capítulos primero y cuarto del Acuerdo de Paz de 2016, demostrando el poder de un enfoque alternativo. Es frustrante que, a pesar de la existencia de un documento de política antidroga bien razonado, la reforma rural y los esfuerzos de sustitución de cultivos hayan avanzado poco en los territorios donde se cultiva la coca, y sus poblaciones sigan sufriendo el abandono (Cambio Colombia, 2025).

Con la descertificación vendrá una mayor presión de la administración Trump para multiplicar la erradicación forzosa, incluida la fu-

migración aérea con herbicidas, junto con otras medidas tradicionales como la interdicción, las operaciones contra los líderes criminales, las extradiciones y las detenciones de todos los que posean drogas, incluso para uso personal. Sin embargo, parece probable que, en medio de los recortes mundiales en la ayuda exterior, el impulso de Washington para volver a las fracasadas políticas antidroga de línea dura de la década de 1980, no vaya acompañado de nuevos fondos para financiarla.

En algún momento, sin embargo, incluso dentro del círculo de Trump habrá un límite sobre lo lejos que se puede llegar en la retirada de fondos, y el aislamiento del gobierno de Petro, el cual tiene que ver con la gran competencia de poder de Washington con Beijing. En la medida en que se pueda convencer a los responsables políticos de que su distanciamiento de Colombia está empujando a su antiguo aliado hacia China, el golpe a la ayuda exterior y otros compromisos podría ser parcialmente limitado (Sánchez-Garzoli, 2025). Sin embargo, dada la visión del mundo del gobierno de Trump, cualquier esfuerzo por competir con China probablemente favorecería más la ayuda militar que la económica.

#### Una mayoría estrecha

Ese es el panorama al que se enfrentan Colombia y sus defensores de derechos humanos en 2025. Este nuevo tipo de política de derecha, muy similar a la que hemos visto en el Brasil de Bolsonaro, la Argentina de Milei, la Hungría de Orbán, la India de Modi o las Filipinas de Duterte, se ha apoderado del Partido Republicano, que mantendrá una escasa mayoría al menos hasta que los votantes estadounidenses elijan una nueva legislatura en noviembre de 2026.

En última instancia, esta mayoría es frágil y ya está perdiendo popularidad. Con índices de aprobación apenas superiores al 40%, Donald Trump no goza de la popularidad de Bukele, López Obrador o Hugo Chávez en la década de 2000. La locura que envuelve actualmente a Washington puede disiparse, pero la corriente

seguirá siendo fuerte, y el daño a las normas democráticas, en Estados Unidos y en otros lugares, será profundo y difícil de revertir.

Es posible que, durante los próximos años de erosión democrática, haya momentos en los cuales la sociedad civil estadounidense necesite la solidaridad de sus homólogos y socios en Colombia y otros lugares. Sería el momento de reforzar la cooperación ante amenazas comunes; y en tal sentido debemos compartir información, coordinar estrategias y comunicaciones, y superar esta situación lo mejor posible.

## Referencias

- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2025). Recuperado de: "FY 2026 International Affairs Budget," United States Department of State, June 2025, <https://www.state.gov/fy-2026-international-affairs-budget/>.
- (2007). "International Narcotics and Law Enforcement: FY 2008 Program and Budget Guide," U.S. Department of State, 2007, <https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/rpt/pbg/c24130.htm>.
- El Colombiano. (2025, 7 de mayo). "La dura respuesta del congresista estadounidense Díaz-Balart a Petro: 'Tiene serios problemas de adicción,'" El Colombiano, mayo 7, 2025. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/colombia/diaz-balart-responde-a-petro-relaciones-entre-eeuu-y-colombia-DF27336306>
- El Espectador. (2025, 30 de enero). "EE. UU. notificó suspensión de operaciones de helicópteros Blackhawk en Colombia," El Espectador, January 30, 2025, sec. Judicial, Recuperado de: <https://www.elespectador.com/judicial/>

ee-uu-notifico-suspension-de-operaciones-de-helicopteros-blackhawk-en-colombia-noticias-hoy/.

———. (2025, abril). “Es tiempo de lograr resultados”: Washington a Petro por posible descertificación., sec. Política. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/politica/washington-a-petro-por-posible-descertificacion-es-tiempo-de-lograr-resultados-embajada-de-estados-unidos-en-colombia/>.

Kenny, C. (2025). “A Brief Look at President Trump’s List of ‘Appalling’ Aid Projects,” Center For Global Development, [Entrada de blog] March 6, 2025, <https://www.cgdev.org/blog/brief-look-president-trumps-list-appalling-aid-projects>.

Miami Herald. (2025, 21 de mayo). Delgado, Antonio Maria, Jay Weaver y and Nora Gámez Torres, “U.S. Secretly Negotiating Deal to Let Venezuela Sell More Oil If It Takes More Deportees,” Miami Herald, May 21, 2025. Recuperado de: <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/venezuela/article306913806.html>.

Ministerio de Defensa de Colombia. (2025). “Información Estadística,” Ministry of Defense of Colombia, 2025. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co/site/Sitio-Web-Ministerio-Defensa/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica>.

Noriega, C. (2025, 14 de mayo). “Trump’s Aid Freeze Is Undermining His Immigration Policy”. En Foreign Policy [Entrada de blog], May 14, 2025. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2025/05/14/us-aid-cuts-colombia-venezuela-migrants-trump-immigration/>.

Oficina de Washington para América Latina. (2025, 2 de mayo). “América Latina y los Frenéticos Primeros 100 Días de Trump: Un Balance,” Washington Office on Latin America, May 2, 2025. Recuperado de: <https://www.wola.org/es/analysis/america-latina-100-dias-trump/>.

[www.wola.org/es/analysis/america-latina-100-dias-trump/](https://www.wola.org/es/analysis/america-latina-100-dias-trump/).

Revista Cambio. (2025, 22 de abril). “Sustituir coca, erosionar derechos: lecciones del PNIS, un programa roto,” Dejusticia [Entrada de blog], April 14, 2025, Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/sustituir-coca-erosionar-derechos-lecciones-del-pnis-un-programa-roto/> ; Carolina Calero, “‘Si se hubiera implementado bien el acuerdo, no se vivirían situaciones como las del Cata-tumbo’: comisión de la ONU en Colombia,” Cambio Colombia, April 22, 2025. Recuperado de: <https://cambiocolombia.com/conflicto-armado-en-colombia/si-se-hubiera-implementado-el-acuerdo-de-mana-mas-profunda-no>

Saavedra, F. (2025). “Gustavo Petro le dio la razón a Donald Trump y aseguró que ayuda de los Estados Unidos es un veneno: ‘Usaid no puede pagar nuestros funcionarios,’” infobae, February 5, 2025. Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2025/02/05/petro-llamo-a-reformar-instituciones-por-recortes-hechos-por-donald-trump-usaid-no-puede-pagar-nuestros-funcionarios/>

Sánchez-Garzoli, G. (2025, 19 de febrero). “EE.UU. Empuja a su Histórica Aliada en Sudamérica Hacia China,” WOLA, February 19, 2025. Recuperado de: <https://www.wola.org/es/analysis/ee-uu-empuja-a-su-historica-aliada-en-sudamerica-hacia-china/>.

Serwer, A. (2025, 16 de junio). “The Tyrant Test”. En The Atlantic [Entrada de blog], June 16, 2025, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2025/06/trump-military-force-protests/683198/>.

Valencia, J. (2025, 5 de mayo). “How Trump’s Ending of U.S.A.I.D. Threatens a Nation’s Fragile Peace”. En The New York Times, May 5, 2025, sec. World. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2025/05/05/world/americas/colombia-usaid-peace.html>.

# COLOMBIA Y LA SITUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>4</sup>

La situación de Europa se caracteriza por una serie de transformaciones políticas y sociales profundas, marcadas por el auge de los partidos de extrema derecha, la creciente polarización en la sociedad, la revisión de las prioridades políticas tras la pandemia, y recortes financieros de la cooperación, en un entorno geopolítico cada vez más complejo.

## Un giro importante hacia la extrema derecha

Durante los últimos años las fuerzas de extrema derecha han consolidado su posición como actores claves en la mayoría de los países de la Unión Europea (UE), a través de procesos como el Reagrupamiento Nacional en Francia, Alternativa para Alemania (AFD), el Partido Chega en Portugal y la victoria del candidato conservador Karol Nawrocki, respaldado por Ley y Justicia en Polonia; lo cual ha provocado la conformación de nuevas coaliciones y mayorías basadas en acuerdos más complejos como los del centro-derecha y la extrema derecha en determinados temas, algo antes impensable, buscando superar la fragmentación política más allá de una cierta tradición de formar mayorías parlamentarias de centro izquierda.

Estos auges nacionales también se viven al nivel comunitario, pues el Parlamento Eu-

ropeo ha experimentado un giro notable hacia la derecha tras las últimas elecciones europeas de 2024, marcando un cambio profundo en el equilibrio de fuerzas y en la dinámica de acuerdos políticos dentro de la cámara. De este modo el Parlamento Europeo está más fragmentado y polarizado, con menos capacidad de los grupos tradicionales para imponer una agenda progresista o europeísta, y la derecha radical y la extrema derecha tienen ahora más peso en la toma de decisiones y pueden condicionar la agenda política, especialmente en temas como la inmigración, la seguridad, relaciones de género y políticas sociales y ambientales.

## Cambios en la agenda política

Este auge se acompaña de una polarización social cada vez más acusada, cuyos debates políticos giran en torno a temas como la migración, la seguridad, la igualdad de género y la economía, que suscitan controversias tanto en el ámbito público como en el privado. En su 'Trust Barometer' de 2023 la firma de comunicación Edelman identifica seis países con un nivel de polarización extrema, dos de los cuales de la Unión Europea (España y Suecia); y nueve en riesgo de extrema polarización, con cuatro de la Comunidad (Francia, Italia, Alemania, Holanda), más Reino Unido (Edelman, 2023).

En cuanto a las prioridades políticas, la Presidencia polaca del Consejo de la UE en 2025 ha centrado su agenda en el refuerzo de la seguridad y la defensa, la protección de las

.....  
4 Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia - ODHACO

fronteras, la lucha contra la desinformación, la transición energética y la competitividad económica; y el giro a la derecha se refleja en la Comisión Europea y la agenda parlamentaria, con mayor énfasis en la seguridad, la inmigración, la defensa de valores tradicionales y el cuestionamiento de políticas verdes y sociales.

Este contexto tiene como impacto la vuelta de los recortes sociales impulsados por las nuevas reglas fiscales europeas, que exigen a los Estados miembros reducir el déficit y la deuda pública. La austeridad vuelve a ser la norma, con un impacto directo sobre el gasto social y la cooperación internacional, que tienden a verse relegados frente a otras prioridades consideradas más urgentes.

El nuevo equipo de la Comisión Europea liderado por Úrsula von der Leyen ha recibido numerosas críticas, tanto por su composición como por sus prioridades políticas, tales como: a) un giro a la derecha y el debilitamiento de la agenda verde y social, sobre los cuales analistas y partidos políticos de centroizquierda han señalado que la Comisión se ha inclinado hacia posiciones más conservadoras, en línea con el ascenso de la derecha y la extrema derecha en el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo; b) críticas a la paridad de género, sobre la cual la Comisión ha sido objeto de críticas por la falta de equilibrio de género en su composición, ya que los Estados miembros han ignorado la petición de Von der Leyen de formar un equipo paritario, percibida como

una “oportunidad perdida” para la UE y un retroceso en su compromiso con la igualdad, especialmente en un contexto de avance de la ultraderecha y movimientos antidemocráticos; y c) deficiencias y desenfocos en algunas de sus prioridades anunciadas, pues aunque la Comisión ha anunciado entre ellas la transición verde, la competitividad industrial y la seguridad, muchos críticos consideran que no hay suficiente ambición para abordar los grandes retos de la UE como el cambio climático, la cohesión social, la igualdad o la defensa de la democracia frente a la polarización y la extrema derecha. Además, la inclusión de figuras controvertidas en puestos clave, como el ministro italiano Raffaele Fitto (del partido Hermanos de Italia) en la Vicepresidencia de la Comisión Europea, ha generado descontento en algunos sectores y han confirmado la presencia de la extrema derecha en las posiciones de poder de la UE.

### Recortes en la Cooperación y cambios en los organismos de gestión

Varios países europeos han anunciado en los últimos años recortes sustanciales en sus presupuestos de cooperación internacional, una tendencia que contrasta con el aumento de

las necesidades humanitarias y de desarrollo a nivel global.

<b>Francia</b>	Reducción del 39% del presupuesto para la “Ayuda Oficial al Desarrollo”, lo que supone un recorte de casi 2.300 millones de euros entre 2024 y 2025 (Focus 2030, 30/04/2025). Los recursos del Ministerio de Europa y Asuntos Exteriores se verán aún más afectados, con un descenso del 41% respecto a 2024 (Coordination SUD, 12/02/2025). (Coordination SUD, 2025).
<b>Alemania</b>	Una rebaja de alrededor de 1.000 millones de euros en el presupuesto de desarrollo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (El País, 2025).
<b>Suecia</b>	El Ministro de Cooperación Internacional para el Desarrollo reveló que la asignación anual de AOD bajará de 56.000 millones de coronas suecas (5.300 millones de dólares) a 53.000 millones (5.000 millones de dólares) entre 2026 y 2028. Esto representa un recorte de 3.000 millones de coronas suecas (284 millones de dólares) al año en comparación con el presupuesto para 2023-2025.(Donnor Tracker, s.f.).

<b>Bélgica</b>	La nota de política general del Ministro de Asuntos Exteriores, Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo confirma la decisión del gobierno de coalición de recortar un 25/ % del presupuesto destinado a la Cooperación al Desarrollo (CND, 2025).
<b>Holanda</b>	El gobierno de los Países Bajos recortará casi 5.000 millones de euros del presupuesto destinado a la ayuda exterior al desarrollo hasta 2029 (Tierras Holandesas, 2025).
<b>Reino Unido</b>	El Primer Ministro del Reino Unido anunció su decisión de recortar el presupuesto del gobierno para ayuda internacional. El recorte supondrá una rebaja del presupuesto de ayuda exterior del actual 0,5 % del producto interior bruto (PIB) a un 0,3 % (Swissinfo, 2025).
<b>Suiza</b>	El Parlamento suizo acordó una reducción presupuestaria de 110 millones de francos (116 millones de euros) para la cooperación internacional de 2025, y de 231 millones de francos (244 millones de euros) en el periodo 2026-2028 (Swissinfo, 2025a)

Esto refleja una tendencia generalizada en la disminución del gasto social en la región, marcada por el aumento del gasto en defensa, la priorización de políticas nacionales y la presión fiscal interna.

Además de los recortes, la Comisión Europea ha reorganizado su estructura para la cooperación internacional, pasando de la Dirección General para el Desarrollo (DEVCO) a la nueva Dirección General para las Asociaciones Internacionales (INTPA). Este cambio no solo es nominal: refleja una visión que integra la cooperación al desarrollo con la política comercial, la diplomacia y la promoción de los valores europeos. En este sentido la agenda de inversiones Global Gateway es la respuesta de la UE para poder competir en el escenario internacional, especialmente frente a proyectos como la Nueva Ruta de la Seda de China. Según la Comisión, esta agenda de inversión busca canalizar recursos hacia infraestructuras sostenibles, digitales y energéticas en países socios, promoviendo valores y estándares europeos. Global Gateway refleja un giro estratégico: la cooperación internacional ya no se limita a la ayuda al desarrollo, sino que se concibe como una herramienta de influencia, estabilidad y seguridad global a través de las inversiones económicas.

## UE – Colombia

En cuanto a la relación entre la Unión Europea y Colombia es importante subrayar que la UE ve a Colombia como un país aliado en distintos temas de política internacional, como lo puede ser la defensa del multilateralismo. Así mismo Colombia está visto como líder en la reflexión sobre nuevas políticas de drogas, y además es un país de interés en términos económicos con presencia de empresas europeas y de inversión. Es importante recordar que la Unión Europea (UE) es uno de los principales socios comerciales de Colombia. En 2024 la balanza comercial fue deficitaria para Colombia, con un saldo negativo de USD 2.971 millones, superior al déficit del año anterior (2.648) (Ministerio de Comercio, Industria y turismo, 20/02/2025).

De otra parte, sigue habiendo una voluntad de apoyo a la implementación del acuerdo de Paz del 2016, así como de acompañamiento a diálogos actuales y futuros, pero existe un riesgo real de frustración y de cansancio dependiendo de lo que puede pasar en el contexto colombiano y en el recrudecimiento del conflicto armado.

Es importante notar que el Programa Indicativo Multianual 2021 – 2027 para Colombia

tenía 75 millones de euros para Colombia (39 millones de euros para Paz, 30 millones para ambiente y 6 millones para medidas de apoyo). La revisión de medio término realizada en 2024 prevé para el periodo 2025 – 2027 14 millones de euros para la paz y 17 millones para ambiente. A la fecha no tenemos el conocimiento detallado de la repartición ni del destino de estos fondos.

Frente a la situación que vive Colombia nos parece grave la propuesta de la Comisión Europea de incluirla en una lista de países de origen seguro, cuando Colombia sigue siendo considerado como el país más peligroso para las personas que defienden los derechos humanos, y los derechos colectivos, al territorio y al medio ambiente,<sup>5</sup> y un país donde el 73% del territorio nacional tiene presencia de actores armados no estatales que siembran miedo, terror, reclutan, amenazan, asesinan y combaten entre ellos sin respeto a la población civil ni al DIH.

## Referencias

CNCD (11.11.11, 12/05/2025). *Coopération belge : entre coupes budgétaires et logique transactionnelle*

Coordination SUD (2025, febrero). «Adoption du projet loi de finances pour 2025: qu'est-ce que cela change pour la solidarité internationale?»

Edelman (2023). 'Trust Barometer' de 2023

El País (07/04/2025). No es solo Estados Unidos: Alemania también recorta sus fondos de cooperación en Colombia

Focus2030 (30/04/2025). "France reneges on its Official Development Assistance commitments".

Ministerio de Comercio, Industria y turismo (20/02/2025). Relaciones de comercio, inversión y turismo, Colombia – UE

Tierras Holandesas (02/06/2025). Países Bajos recorta 5.000 millones en ayuda al desarrollo hasta 2029

Tracker, Donor – perfil de Suecia

Swissinfo (25/02/2025). Las ONG británicas critican el recorte al presupuesto humanitario para invertir en Defensa

———— (2025a). "Suiza reduce su cooperación con varias agencias de la ONU y países como Colombia

5 Frontline Defenders asegura que de las 324 personas defensoras de DDHH asesinadas en el mundo en 2024, 157 lo fueron en Colombia. Evidentemente no toma en cuenta las situaciones donde no se pueden sistematizar, como por ejemplo en la Franja de Gaza.

# **EL DERECHO A LA VIDA: VIEJOS Y NUEVOS RIESGOS**



# ¿QUÉ PASÓ CON LAS PERSONAS DEFENSORAS Y FIRMANTES DE PAZ?

La situación de quienes defienden derechos humanos y ejercen liderazgos sociales continuó siendo crítica durante el tercer año de gobierno. El informe “Memorial Sobre Personas Defensoras de Derechos Humanos”, impulsado por Front Line Defender y trece organizaciones de diferentes países, destacó a Colombia como el lugar donde más asesinatos se reportaron a nivel global durante el año 2024 (Front Line Defenders, 2025), manteniendo el lugar que viene ocupando desde hace siete años; lo cual permite reafirmar que en el país el derecho a defender derechos sigue careciendo de garantías efectivas.

Durante los ocho primeros meses del tercer periodo de gobierno se registraron 385 agresiones contra 349 personas.<sup>6</sup> Las amenazas, los asesinatos y atentados concentran aproximadamente el 84,6% de los casos registrados, lo que denota el riesgo que sufren quienes se dedican a esta labor, 110 de los cuales fueron asesinados. Las cifras mencionadas resultan inferiores a la realidad de dichas victimizaciones, pues generalmente se dejan de reportar casos de violencias y afectaciones específicas contra

las mujeres y las personas LGBTQ+, a causa de su estigmatización, del poco reconocimiento de sus significados o de las limitaciones de las propias organizaciones sociales al momento de documentarlos. Los principales responsables reconocidos son los grupos pos-Acuerdo de Paz, principalmente las estructuras del Estado Mayor Central, seguidas de los paramilitares de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia-Clan del Golfo, el ELN y la Fuerza Pública.

Las agresiones contra mujeres lideresas y defensoras preocupa particularmente por su aumento y las afectaciones concretas.<sup>7</sup> En este sentido es necesario señalar que ellas deben llevar a cabo su labor en medio de altos niveles de desprotección estatal, máxime si se tiene en cuenta que, según los liderazgos agredidos, son ellas quienes están moviendo con fuerza parte de las agendas humanitarias, en especial respecto del tema de la lucha contra el reclutamiento forzado y la militarización promovida por los actores armados legales e ilegales, así como de la defensa del territorio y la naturaleza, la construcción de paz, la exigibilidad de los derechos sociales, y el reconocimiento y sanción de las violencias basadas en género y contra las mujeres, y enfrentan múltiples

6 Durante el año 2024 el Programa Somos Defensores - PSD verificó 727 agresiones contra 655 personas defensoras de derechos humanos: “La cifra registrada para el año 2024, representó una disminución del 5% en las agresiones (38 hechos menos) en comparación con el 2023.” (Programa Somos Defensores, 2025, pág. 105) Respecto al periodo de análisis del informe del gobierno nacional, del 7 de agosto de 2024 al 7 de agosto de 2025, el PSD proporcionó datos hasta el 31 de marzo de 2025.

7 Del total de hechos registrados, 9 fueron asesinatos, 4 atentados, 1 de desaparición forzada, 7 secuestros, 1 caso de violencia sexual, 10 desplazamientos forzados, 1 de detención arbitraria y 50 amenazas. Los liderazgos más agredidos coinciden con la tendencia general, y son: Indígena (32 casos), comunitario (11 casos), campesino (10 casos), comunal (9 casos) y activistas de derechos humanos (7 casos).

violencias y acosos; y cuyos riesgos aumentan cuando ejercen labor de defensa y lucha social, según lo señalan las cifras: del total de casos reportados contra mujeres, 22 fueron ataques directos contra la vida, integridad y seguridad.

Es necesario reiterar que las medidas de protección que brinda el Estado no sólo no están siendo efectivas, sino que tampoco responden a un enfoque que reconozca las particularidades de las mujeres sujetas de protección. A este grave panorama se suman casos de señalamientos, estigmatizaciones y descontextualizaciones provenientes de actores armados, medios de comunicación, periodistas, políticos, congresistas del partido de gobierno y de la oposición, influencers, usuarios de redes sociales y funcionarios del Estado. (Verdad Abierta & PI, 2025 a).<sup>8</sup>

De acuerdo con el Portal Verifico, entre el 8 de agosto de 2023 y el 31 de marzo de 2025, funcionarios del gobierno nacional, incluido el presidente Gustavo Petro, llevaron a cabo seis acciones de difamación, descontextualización y engaño, y utilizaron la ironía a través de redes sociales y en discursos contra organizaciones sindicales, ambientales, de derechos humanos y comunales (Verdad Abierta & PI, 2025 b).<sup>9</sup> Estos hechos son graves, más aún si a la fecha se desconocen sanciones contra estos funcionarios estatales, que los han perpetrado contrariando

.....

8 Dos casos de Roy Barreras, uno cuando fue presidente del Congreso y el otro siendo Embajador en Londres. Ver Portal Verifico (<https://verifico.verdadabierta.com/verificaciones/un-senalamiento-de-esa-naturaleza-es-casi-dictar-ordenes-de-muerte>; <https://verifico.verdadabierta.com/verificaciones/que-colombiano-de-buena-fe-se-opondria-a-un-radar-de-proteccion-para-todos>). En cuanto a la oposición, los casos de María Fernanda Cabal (<https://verifico.verdadabierta.com/verificaciones/la-senadora-maria-fernanda-cabal-de-nuevo-estigmatiza-a-los-pueblos-indigenas-de-cauca>), Paloma Valencia (<https://verifico.verdadabierta.com/verificaciones/paloma-valencia-desconoce-reclamos-de-la-minga-y-la-califica-de-escudo-del-gobierno>), Miguel Polo Polo (<https://verifico.verdadabierta.com/verificaciones/la-narrativa-de-desinformacion-del-congresista-polo-polo-sobre-los-falsos-positivos>).

la Directiva Presidencia 07 de 2023 expedida por el propio Presidente de la República, así como no se sabe sobre investigaciones contra quienes no hacen parte del Estado pero que con sus discursos ponen en riesgo a quienes ejercen la labor de defensa de derechos humanos en el país. En los casos de las mujeres, las estigmatizaciones suelen estar asociadas a las formas relacionales, a su intimidad, y en ocasiones a las formas como ejercen su labor.

En medio de este grave panorama, las organizaciones sociales y plataformas de derechos humanos y de mujeres destacan algunos avances que, aunque tenues, son importantes para generar cambios a mediano y largo plazo, tales como la reactivación de la Mesa Nacional de Garantías, aunque durante el periodo de referencia solo sesionó una vez (16 de enero de 2025), con bajos resultados en lo que respecta al tema de la paz total y la protección de las personas defensoras y lideresas en el creciente contexto de crisis humanitaria; la instalación de 24 Mesas Territoriales de Garantías – MTG,<sup>10</sup> y su acogimiento en 16 Planes de Desarrollo Departamental –PDD<sup>11</sup> (Ministerio

.....

9 La Ministra del Medio Ambiente, Susana Muhamad, el Ministro del Interior A Benedetti y el ex Ministro Roy Barreras. En cuanto al Presidente Gustavo Petro, ver: Verdad Abierta & PI (2025), “Acusaciones y amenazas contra líderes de Catatumbo desestabiliza sus procesos”. De igual manera se han reportado otros casos de autoridades a nivel territorial, como los del gobernador de Santander, Juvenal Díaz, y alcaldes de la provincia de Soto Norte, contra campesinos, lideresas y líderes que hacen defensa del páramo de Santurbán; y el discurso estigmatizante del Secretario de Gobierno de Bogotá, César Restrepo, contra la Guardia Indígena en Bogotá.

10 Mesas instaladas y activas, 24, en Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Arauca, Atlántico, Putumayo, Nariño, Córdoba, Sucre, Casanare, Magdalena, Santander, Bogotá, Caquetá, La Guajira, Quindío, Caldas, Magdalena Medio, Pacifico Nariñense, Risaralda, Norte de Santander, Meta, Tolima, Huila. (Ministerio del Interior, 2025).

11 Los departamentos son: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre y Valle del Cauca. (Ministerio del Interior, 2025)-

del Interior, 2025), aunque la mayoría no reporta una dinámica de trabajo permanente de los subgrupos que las conforman, y gran parte de las autoridades a nivel territorial no las asumen con un compromiso real como escenarios; pero en todo caso se destaca su importancia para concertar acciones territoriales.

Respecto al Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios - Decreto 660, el Gobierno Nacional amplió la cobertura a 230 organizaciones sociales, comunidades y Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR); formuló durante 2024 setenta Planes Integrales de Prevención (PIP), y aprobó cincuenta y cinco “iniciativas que fueron presentadas por las organizaciones priorizadas al Banco de Proyectos del Ministerio. El presupuesto aprobado para esas iniciativas superó los tres mil setecientos millones de pesos (\$3.700.000.000), que fueron destinados para proyectos de prevención, protección, autoprotección y fortalecimiento de la denuncia” (Programa Somos Defensores, 2025, pág. 94).<sup>12</sup>

A un año de que este gobierno termine el Programa, éste tiene enormes retos como los siguientes:1) la articulación al PIP de todas las iniciativas que sean financiadas; 2) la progresividad y sostenibilidad financiera para su implementación; 3) hacer un balance de los PIP desde 2018 hasta 2026;4) la coordinación interinstitucional, y 5) la armonización con la ruta colectiva de la UNP – Decreto 2078.

En lo que respecta al Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras (PIGMLD), y el Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad (PAN), De vigencia 2023-2026, presenta una ejecución muy limitada a nivel territorial, si bien su enunciado quedó

.....

12 Este Programa fue acogido por catorce departamentos en el marco de sus PDD, lo que permite cierto grado de continuidad. Estos son: Caquetá, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Guaviare, Meta, Nariño, Norte del Santander, Putumayo, Santander, Sucre, Vaupés y Vichada. (Ministerio del Interior, 2025).

en varios de los Planes de Desarrollo Departamentales; y de ese modo aún se reflejan los desafíos de un proceso que, para su efectivo resultado, requiere del concurso activo de los entes territoriales.

De otra parte, aún persisten dificultades en la respuesta de la Unidad Nacional de Protección respecto de medidas y análisis específicos para los casos de las defensoras y líderes, como de la necesaria determinación en las investigaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación. Ante este panorama las organizaciones de mujeres, a través de la Mesa Técnica de la Comisión intersectorial del PIG-Mujeres, ha insistido en que la UNP les convoque a la discusión del proceso de modernización que actualmente desarrolla la entidad, y que la Mesa de Género funcione regularmente y adopte las solicitudes y propuestas, a fin de asegurar que las evaluaciones de riesgo y medidas de protección cuenten con el enfoque feminista e interseccional, y que el modelo de protección se corresponda con la realidad de sus liderazgos.

Acerca de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que atentan contra la Construcción de la Paz, incluidas las Denominadas Sucesoras del Paramilitarismo y sus Redes de Apoyo, la cual fue expedida en 2023, y su Plan de Acción adoptado en mayo de 2024, los resultados para este tercer año continúan siendo limitados. De los once planes pilotos priorizados, solo se han definido dos: uno para el Norte del Cauca y otro para el Magdalena Medio,<sup>13</sup> que comenzaron su ejecución en febrero de 2025 y se extenderían

.....

13 Estos planes están estructurados con base en varios componentes y 19 acciones, tales como Identificación y caracterización de actividades de los grupos armados ilegales que operan en los territorios; Operativos para desarticular las estructuras y sus redes locales; Impacto al componente financiero; avances en investigación y judicialización; y trabajo con las organizaciones a nivel territorial en temas de comunicación de resultados, veeduría y oferta institucional.

hasta marzo de 2026. En este contexto, las delegadas de la sociedad civil a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), han señalado la necesidad de viabilizar de manera integral y con altos niveles de coordinación interinstitucional las acciones contenidas en esta Política, y han expresado su preocupación por la estrategia de aceleramiento y la creación de un comité ad-hoc a instancia del Ministerio del Interior, que afectó el proceso adelantado en la subcomisión de la CNGS como escenario de construcción participativa, discusión y deliberación técnica sobre todos los insumos de trabajo derivados de la implementación de la política pública. La realidad es que a doce meses de culminar el gobierno, y ante los escasos resultados de la Paz Total, resulta urgente que la Política de Desmantelamiento se implemente con mayor celeridad, y se articule y coordine con la política de seguridad, defensa y convivencia, así como con políticas territoriales robustas técnica y financieramente, que transformen las condiciones socioeconómicas que perpetúan las estructuras criminales, además de fortalecer los procesos organizativos en los territorios que resisten el accionar de las organizaciones criminales.

Finalmente, a un año y medio de la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, debido a la violación masiva, sistemática y generalizada de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos en Colombia, el balance de la implementación de las 16 órdenes emitidas a las entidades del gobierno nacional, Fiscalía General de la Nación (FGN) y DP, podría calificarse como de término *medio*, de acuerdo con el análisis realizado por la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a dicha sentencia,<sup>14</sup> en el cual se destacan avances concretos respecto de la reinstalación de la Mesa Nacional de Garantías y de las Mesas Territoriales de Garantías (orden 20); la estrategia de la Defensoría del Pueblo 2025-2028

.....

14 Ver informe del primer año de la Sentencia.

para la garantía de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos (orden 25); la implementación del PIGMY (orden 26); y la construcción y concertación de la Política Pública Integral de Garantías de Personas Defensoras (órdenes 28 y 29). En tal sentido, resaltamos que en el marco de este proceso se acordó con el gobierno nacional la transformación del modelo de protección, para lo cual debe llevarse a cabo un proceso de construcción participativa de la ruta entre los años 2025-2026.

Las restantes órdenes han tenido pocos avances para la garantía del derecho a defender derechos. En tal sentido la preocupación permanente es la baja efectividad de las entidades en el cumplimiento de los tiempos y del contenido establecido por la Corte Constitucional, lo cual genera la continuidad de la violencia selectiva contra quienes dedican su vida a defender la vida, la naturaleza, la tierra, la paz y los territorios, y a buscar cambios estructurales en sus comunidades.

En lo que respecta a la FGN, que tiene bajo su cargo las órdenes 17,18 y 19 que aluden a la implementación de la directiva 002 de 2017, así como a la reingeniería institucional y a la entrega de un informe anual al país respecto al tema de esclarecimiento en casos de agresiones contra personas defensoras, líderes y lideresas (Corte Constitucional, 2023), en febrero de 2025, en un evento público donde se socializó el informe al país, se habían abierto 1.322 investigaciones por los asesinatos contra personas defensoras ocurridos entre los años 2016 y 2024, de los cuales solo hay 227 sentencias y 527 casos con imputación de cargos y vinculación los autores a procesos judiciales por parte de la Fiscalía. En lo que respecta a las amenazas, la entidad informó que entre los años 2018 y 2024 se lograron emitir 68 sentencias condenatorias; y en cuanto a los delitos sexuales, de los 74 casos que reporta la entidad, “35 se encuentran en indagación, 1 en etapa de investigación, 8 en juicio, 3 en ejecución de penas y 27 casos inactivos” (Fiscalía General de la Nación, 2025). Estos resultados

continúan siendo muy bajos, y las sentencias se concentran principalmente en asesinatos, dejando por fuera casos anteriores al año 2016 y otras agresiones, que conducen a la repetición de los hechos de violencia selectiva.

## Situación de las y los firmantes de paz

Durante el tercer año del gobierno, la conflictividad política, social y armada en los territorios del país en donde se encuentran establecidos aún los y las firmantes del Acuerdo de Paz (AP), ha generado el incremento de acciones armadas en contra de las personas reincorporadas. A la fecha, tras siete años de la firma de dicho Acuerdo, 465 personas firmantes han sido asesinadas, de las cuales once son mujeres, y ninguna investigación ha avanzado de manera ágil para encontrar a los responsables; y, por el contrario, las amenazas e intimidaciones contra las personas firmantes están tomando fuerza y limitando el ejercicio de liderazgos políticos y comunitarios.

Debido al aumento de asesinatos y agresiones de quienes han firmado el AP registrada en el primer trimestre de 2025, la Corte Constitucional, con base en el informe de la Jurisdicción Especial para la Paz en el marco de la audiencia de seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en el componente de seguridad de la población firmante del Acuerdo de Paz, afirmando que “el primer trimestre de 2025 ha sido el periodo más violento contra la población firmante del Acuerdo de Paz, desde la suscripción del (mismo)”. Adicionalmente, durante los primeros noventa días de 2025, “se presenta un incremento del 67% en los homicidios, un 300 % de los casos de desplazamiento forzados masivos, y un 900 % en los casos de desaparición” (El Tiempo, 2025)

A este panorama de ataque a la vida de las personas firmantes, se suma la limitada articulación interinstitucional para la generación de medidas concretas que protejan los derechos,

la vida y la dignidad de esta población, y que permitan la sostenibilidad de sus proyectos productivos y sociales. El Programa de Reincorporación Integral establece acciones importantes para el fomento de capacidades en los y las firmantes, y de hecho promueve la erradicación de las discriminaciones y violencias contra las mujeres; pero se trata un esfuerzo desprovisto de mecanismos de seguimiento a mediano y largo plazo que permitan la verdadera evaluación del impacto de la intervención sobre los derechos de las mujeres.

Finalmente, preocupa que para el cierre de este tercer año de gobierno, se proponga la creación de una Zona de Ubicación Temporal (ZUT) en el municipio de Tibú, en la conflictiva región del Catatumbo, para el Frente 33 del llamado Estado Mayor de los Bloques y Frentes (EMBF), muy cerca de donde está el sector de Caño Indio, lo que sin duda puede generar un incremento de factores de riesgo para los liderazgos de la reincorporación que se encuentran en la zona y para las personas que habitan el AETCR.

## Referencias

- Corte Constitucional. (2023). SENTENCIA SU-546, Sala Plena de la Corte Constitucional. MP José Reyes. 09 de 12 de 2023.
- Defensoría del Pueblo. (2025, 29 de abril). Defensoría del Pueblo actúa ante amenazas contra integrantes del Comité del Páramo de Santurbán. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/amenazas-contra-comite-del-paramo-de-santurban>
- . (2025). Delegada para Prevención de riesgos y Sistema de Alertas Temprana. Recuperado de: <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/?page=1&anioBusqueda=2022>

- .(16de02de2025).Emergenciashumanitarias en Colombia hoy. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3085684/CRISIS+HUMANITARIA+ENERO+FEBRERO+2025.pdf/5d3cdcac-2859-fc24-5e89-03671a55cd46?t=1739798738522>
- El Tiempo. (2025, 28 de abril). Corte reporta un aumento del 67 % de los homicidios contra firmantes de paz en el primer trimestre de 2025. pág. Justicia.
- Fiscalía General de la Nación. (2025). Informe público presentado por la Fiscalía General de la Nación en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en el numeral 19 de la Sentencia **SU 546 de 2023**. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/defensores/informes/>
- Line Defenders. (2025, 6 de mayo). Global Analysis 2024/25. Recuperado de: <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-202425>
- Ministerio del Interior. (2025, 31 de marzo). Respuesta a solicitud de información interpuesto por la COSESU. Radiado: 2025-2-002300-010260 Id: 515809: No disponible en línea.
- Ministerio del Interior. (2025, 16 de enero). Incorporación enfoque basado en derechos humanos en los planes. Obtenido de Documento entregado por el Ministerio del Interior a la Mesa Nacional de Garantías
- Programa Somos Defensores. (2025, 14 de junio). SIADDHH. Obtenido de Sistema de Información Interno
- . (2025, 10 de abril). Boletín de Prensa del Informe: Sin Protección.
- Unidad Nacional de Protección. (2025, 27 de enero). Respuesta al Derecho de Petición interpuesto por la COSESU- 546 de 2023. Recuperado de: No disponible en línea.
- Verdad Abierta & PI. (2024, 30 de septiembre). Ministra de Medio Ambiente comparó a campesinos con estructuras criminales. Recuperado de: <https://verifico.verdadabierta.com/verificaciones/ministra-de-medio-ambiente-comparo-a-campesinos-con-estructuras-criminales>
- . (2025 a). **Verifico**. Obtenido de <https://verifico.verdadabierta.com/proyecto>
- . (2025, 2 de abril). Acusaciones y amenazas contra líderes del Catatumbo desestabiliza sus procesos. Recuperado de: <https://verifico.verdadabierta.com/analisis/acusaciones-y-amenazas-contra-lideres-de-catatumbo-desestabiliza-sus-procesos>
- . (2025 b. 16 de junio). Reporte de casos de funcionarios del gobierno nacional 2023-2025. No disponible en línea.
- . (2025, 19 de mayo). Secretario de Seguridad de Bogotá estigmatizó a indígenas Embera al relacionarlos con reclutamiento de menores. Obtenido de “Secretario de Seguridad de Bogotá estigmatizó a indígenas Embera al relacionarlos con reclutamiento de menores”.

# RECONOCIMIENTO SIN GARANTÍAS: BALANCE DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y PERSONAS LGBTIQ +

**D**urante 2024, la situación de derechos de las mujeres y personas LGBTIQ+ en Colombia estuvo marcada por tensiones entre los avances discursivos del gobierno nacional y las persistentes brechas en la garantía efectiva de derechos. A pesar de los compromisos del gobierno nacional expresados en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, que las reconoce como sujetos de especial protección constitucional, y abre un capítulo específico para abordar la respuesta que daría lugar al avance de sus derechos, las violencias basadas en género y por prejuicio, los discursos de odio y la respuesta estatal insuficiente siguen configurando un entorno de riesgo y exclusión, que se incrementa por las barreras de acceso y la fragilidad institucional en los territorios del país.

En el caso de las cifras de mujeres víctimas de feminicidio durante el último año, las cifras muestran una continua y sistemática materialización de esta forma grave de violencia basada en género. De acuerdo con la información disponible del Observatorio de Feminicidios Colombia, entre agosto de 2024 y abril de 2025, 637 mujeres fueron víctimas de este delito, de las cuales 369 se cometieron entre agosto y diciembre de 2024, y 268 entre enero y abril de 2025.<sup>15</sup>

.....

15 De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, entre enero y abril de 2025 se tiene registro de 123 feminicidios: <https://www.defensoria.gov.co/-/123-feminicidios-entre-tres-meses-la-violencia-de-genero-no-da-tregua>

La constante es la misma. Mayoritariamente estas mujeres fueron víctimas de sus parejas o exparejas, y el hecho delictivo se cometió, en un alto porcentaje, en sus viviendas; el perfil de las víctimas es indistinto: mujeres del área rural, urbana, campesinas, madres, jóvenes, universitarias; y principalmente se las agredió con la utilización de armas de fuego y cortopunzantes.

En el análisis de los datos se destacan marcadores sociales de la victimización, tales como la impunidad judicial, el bajo nivel de acceso a la institucionalidad, territorios sin oferta en materia de prevención y atención, limitada activación de rutas para la sanción de la VBG, exigencias probatorias en delitos de único testigo, preguntas sesgadas con estereotipos machistas, y funcionarios que desacreditan el relato de la denuncia, lo cual se concreta en la denominada violencia institucional sobre la que da cuenta la Corte Constitucional en la Sentencia T-027 de 2025:

“La violencia institucional se puede definir como los actos ejercidos por agentes estatales que discriminan o pretenden dilatar, obstaculizar o impedir el acceso de las mujeres a las instituciones encargadas de atender las situaciones de violencia. En el ámbito judicial, la Corte ha definido a la violencia institucional como ‘las actuaciones de los operadores judiciales en las que toman decisiones con fundamento en actitudes sociales discriminatorias que perpetúan la impunidad para los actos de violencia contra la mujer’”

En suma, la violencia institucional, el entorno social y la cultura patriarcal que conti-

núa promoviendo prácticas de cosificación del cuerpo de las mujeres, el castigo y sanción por no cumplir los roles de cuidado y feminizados del género, el silencio cómplice y los juicios de reproche (“se lo buscó”, “por mala mujer”, “por la mamá”, “por infiel”), encarnan la misoginia naturalizada del sistema de opresión.

## **Criminalización, omisión estatal y retórica vacía: el Estado colombiano frente a las violencias contra personas LGBTIQ+**

La situación de derechos humanos de las personas LGBTIQ+ en Colombia continúa marcada por una violencia sistemática, selectiva y profundamente anclada en estructuras patriarcales, cis-heteronormativas y coloniales. Lejos de tratarse de hechos aislados, los asesinatos, las violencias sexuales, las amenazas y los actos de discriminación constituyen un patrón estructural de exclusión y castigo hacia las corporalidades y existencias que desafían las normas impuestas del género y la sexualidad.

A pesar de ciertos descensos cuantitativos en algunas tipologías de violencia, el panorama de derechos humanos para las personas LGBTIQ+ en Colombia continúa marcado por patrones estructurales de violencia, desprotección e impunidad. Según el informe **Con permiso para despreciar** de Caribe Afirmativo (2025), aunque ciertas formas de violencia como las amenazas y la violencia policial muestran descensos (-38,44% y -3,22% respectivamente), estos no pueden ser interpretados como una mejora real en las condiciones de vida de las personas LGBTIQ+.

La caída en las cifras responde, en muchos casos, a la inexistencia de mecanismos efectivos de denuncia, a la desconfianza institucional acumulada, y a la presencia de “zonas de silencio estadístico” donde el miedo y la precariedad impiden registrar lo que efectivamente ocurre. La propia organización lo advierte: “La falta de rutas accesibles para denunciar ha generado **desiertos estadísticos**

[...] creando la ilusión de que no hay problemas” (Caribe Afirmativo, 2025, p.180).

El incremento del 3,14 % en los homicidios y, sobre todo, el aumento del 63 % en los casos de violencia sexual, reflejan una profundización de las violencias con motivación prejuiciosa. Lo que alarma no es solo la persistencia de la violencia, sino su mutación hacia formas más crueles, ejemplarizantes y letales. La violencia sexual, especialmente contra mujeres bisexuales, que concentran el 44 % de los casos, se inscribe en lógicas de castigo correctivo, dominación y cosificación, en un país donde el Estado sigue sin adoptar una política criminal seria contra las violencias por orientación sexual e identidad de género.

Los 649 casos de hostigamiento y discriminación registrados durante el año 2024 reafirman que el contexto actual está lejos de ser seguro para las personas LGBTIQ+. Las mujeres trans siguen siendo blanco sistemático de violencia letal (concentran el 18,89 % de los homicidios), en tanto que las personas no binarias continúan siendo borradas de los registros institucionales, no porque no sean víctimas de violencia, sino porque el Estado aún no reconoce ni sus identidades ni sus derechos. La falta de datos sobre ellas es una forma activa de exclusión.

En lo corrido del año 2025 el Observatorio de DDHH de Caribe Afirmativo registra 47 asesinatos de personas LGBTIQ+, los cuales confirman que las acciones del Estado en materia de prevención, protección y acceso a la justicia siguen siendo débiles, reactivas y estructuralmente insuficientes. Entre estos crímenes, destacan dos casos emblemáticos que ilustran la gravedad del contexto actual: el feminicidio de Sara Millerey González, mujer trans asesinada en Bello tras ser sometida a actos de tortura sobre su cuerpo por parte de integrantes de un grupo armado organizado; y el asesinato de Nawar Jiménez, lideresa trans de Carmen de Bolívar, integrante del Sujeto de Reparación Colectiva (SRC) de ese municipio y reconocida por su contribución al legado de verdad en el marco del conflicto armado. Este último caso

resulta especialmente alarmante, al evidenciar la nula voluntad política del Estado para proteger a liderazgos sociales LGBTIQ+, quienes, además de ser blanco de violencias por prejuicio, enfrentan riesgos extraordinarios en contextos de disputa territorial, presencia armada y rezago institucional.

A pesar de ser mujeres visibles, con trayectoria pública y con roles claves en la defensa de los derechos humanos y la construcción de paz, ni Sara ni Nawar contaban con esquemas de protección diferenciados ni con mecanismos efectivos de prevención. Sus asesinatos reflejan el abandono institucional que persiste incluso ante alertas tempranas y escenarios de riesgo advertidos. En ambos casos, como en tantos otros, el Estado llegó tarde, como siempre, no para proteger sino únicamente para registrar el crimen y levantar los cuerpos. Una omisión que no es circunstancial sino estructural, sistemática y profundamente política.

La respuesta institucional ha sido, en el mejor de los casos, simbólica y discursiva. El gobierno nacional ha continuado con la implementación del Proyecto SALVIA a través del Viceministerio de las Mujeres, pero no hay evidencia pública de impactos concretos en la prevención de feminicidios ni en la atención a las violencias basadas en orientación sexual o identidad de género. Esta falta de resultados concretos pone en cuestión el uso simbólico de la agenda de género y diversidad: se trata de una narrativa gubernamental que se apoya en discursos de inclusión, pero que no logra traducirse en acciones transformadoras ni en presupuestos que respalden dicha voluntad.

El panorama es preocupante no solo por el saldo de vidas que cobra la violencia sistemática, sino porque evidencia el fracaso de un Estado social de derecho que, en lugar de garantizar protección, justicia y dignidad, reproduce las condiciones de precariedad, abandono y criminalización. El Estado colombiano, en todos sus niveles, está fallando en su deber de prevenir, atender y sancionar las violencias contra personas LGBTIQ+. Esta omi-

sión es política y no accidental; por ejemplo, Caribe Afirmativo (2025) en su informe plantea que los avances procesales en investigaciones de violencias son nulos, pues se estima que el 98% se encuentran en etapas de indagación.

El Plan Nacional de Desarrollo incluye compromisos explícitos con la garantía de derechos de las personas LGBTIQ+, pero su materialización ha sido fragmentaria, tardía y desarticulada. Sin una acción estatal decidida, descentralizada, financiada y con enfoque inter-seccional, la agenda LGBTIQ+ continuará siendo una promesa vacía. Se requiere una respuesta estructural que aborde las causas profundas de la violencia, que fortalezca las rutas de denuncia, reconozca la legitimidad de las luchas de las personas LGBTIQ+ y garantice condiciones reales de existencia digna.

Frente a la creciente amenaza de discursos de odio, la expansión de sectores anti-derechos y el recrudecimiento de violencias de género, el gobierno nacional no puede continuar actuando como observador. Se necesita un Estado que se asuma como garante, no como testigo pasivo o cómplice por omisión.

Solo una apuesta transformadora, construida con y desde los territorios, en alianza con los movimientos sociales y con mecanismos efectivos de justicia y reparación, podrá comenzar a revertir la precariedad estructural que viven las personas LGBTIQ+ en Colombia. La dignidad no se negocia ni se posterga. La vida plena y sin miedo de todas las personas LGBTIQ+ debe ser una prioridad política, no una consigna vacía.

## Recomendaciones

- 1. Adoptar una política pública integral de prevención y protección con enfoque interseccional y territorializado**, que reconozca las violencias por prejuicio como una categoría específica de violación de derechos humanos. Esta política debe contemplar medidas diferenciadas para personas trans, no binarias, con orientaciones sexuales

les diversas, y articularse con sistemas de justicia, salud, educación, seguridad y protección social.

2. **Reformar y fortalecer los mecanismos de protección existentes (como el Programa de Protección de la UNP y las rutas de atención de la Fiscalía)** para garantizar esquemas diferenciados, adecuados y accesibles a liderazgos LGBTIQ+ en riesgo, especialmente en zonas con presencia de actores armados, economías ilegales o rezago institucional.
3. **Fortalecer el sistema de información estatal** para garantizar el registro desagregado y diferenciado de violencias basadas en orientación sexual, identidad y expresión de género. Es fundamental incluir variables sobre personas no binarias y avanzar en metodologías participativas que eviten el subregistro, reconozcan los “desiertos estadísticos” y garanticen evidencia para la formulación de políticas públicas basadas en datos reales.
4. **Incluir las violencias por prejuicio y las basadas en identidad de género y orientación sexual en el marco de la política criminal del Estado**, reconociéndolas como

agravantes penales e impulsando su judicialización efectiva, evitando su impunidad estructural.

## Referencias

Caribe Afirmativo (2024). Con permiso para despreciar: Informe sobre la situación de derechos humanos de personas LGBTIQ+ en Colombia en 2024. Recuperado de: <https://caribeafirmativo.lgbt/con-permiso-para-despreciar/>

<https://observatoriofemicidioscolombia.org/seguimiento-y-analisis/boletin-nacional/vivas-nos-queremos-boletin-mensual-sobre-femicidios-en-colombia-agosto-2024>

<https://www.defensoria.gov.co/-/123-femicidios-en-tres-meses-la-violencia-de-genero-no-da-tregua>

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=176777>

# DESPLAZAMIENTOS MÚLTIPLES Y MASIVOS: LA TRAGEDIA CONTINÚA<sup>16</sup>

**D**e acuerdo con el artículo 1 de la ley 387 de 1997, se considera como desplazada “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

El monitoreo realizado por el Sistema de Información Sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES) de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) entre el 7 de agosto de 2022 y el 9 de junio de 2025 en Colombia, arroja un registro de 421 eventos de Desplazamiento Múltiple y Masivo (DMM),<sup>16</sup> que dejaron como resultado al menos 226.157 víctimas, lo cual representa el 35.92% de los eventos y el 45.18% de las víctimas

monitoreadas por el SISDHES desde la firma del Acuerdo Final de Paz (24 de noviembre de 2016).

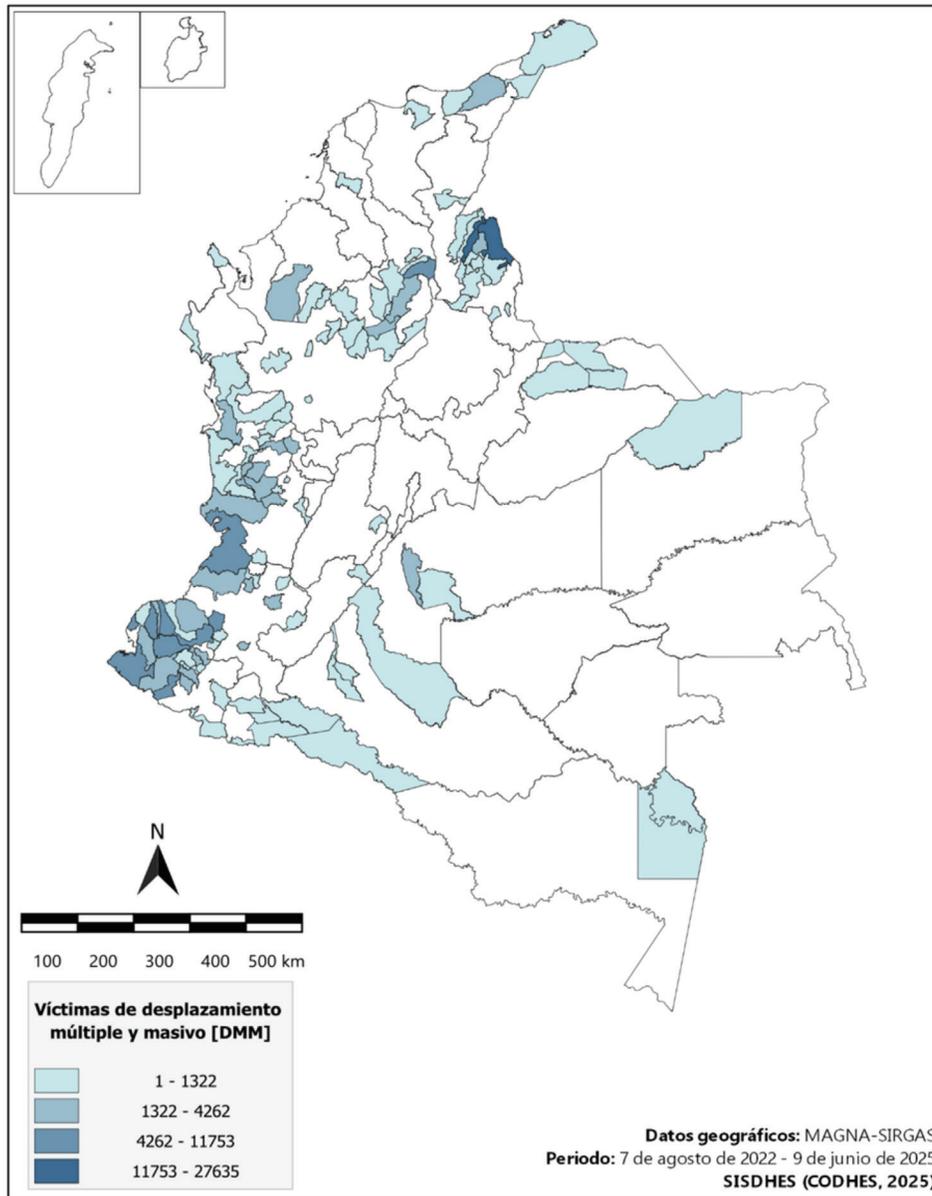
De las 226.157 víctimas, el SISDHES ha podido corroborar que el 43.58% pertenecen a los pueblos étnicamente diferenciados del país, siendo los más afectados los pueblos Negros, Mulatos, Afrodescendientes y Afrocolombianos, así como los pueblos indígenas, respectivamente con el 25.94% y el 17.64% del total nacional de víctimas. Por lo anterior, es posible concluir que la afectación desproporcionada que sufren estos pueblos y sobre la cual la Corte Constitucional llamó la atención desde el año 2009 en los autos 004 y 005 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, ha continuado y se mantiene vigente durante el periodo de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez.

En términos territoriales, por DMM han resultado afectados los 112 municipios de los 21 departamentos del país que se detallan en la Ilustración 1, donde también se puede observar que han sido más afectados los departamentos de Nariño y Norte de Santander, las subregiones del Catatumbo y las zonas costeras de los departamentos que componen la Región Pacífica. En síntesis, durante el periodo del actual gobierno, las zonas de frontera han resultado especialmente afectadas por esta violación a los DDHH, lo cual replica el patrón observado para todo el periodo posterior a la firma del Acuerdo de Paz.

.....

16 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)  
17 Por desplazamiento múltiple se entiende un evento en el cual se ven forzadas a huir de sus territorios y abandonar sus formas de vida entre 4 y 49 personas o entre 2 y 9 hogares; mientras que por desplazamiento masivo se entiende la misma situación vivida por más de 50 personas o 10 hogares.

**Ilustración N. 1.** Mapa de eventos y víctimas de Desplazamientos Múltiples y Masivos durante el periodo de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez (7 de agosto de 2022 a 9 de junio de 2025)



Fuente: CODHES (2025).

En términos temporales, es importante señalar que entre el primer y segundo año de gobierno se registró una reducción del 10.17% en el número de víctimas de DMM, que contrasta con un aumento del 9% entre el segundo año y los diez primeros meses del tercero, este último periodo con la mayor afectación. Como se observa en la Tabla N. 1, durante el tercer

año de gobierno los eventos se han reducido, pero las víctimas han aumentado, y por ende es posible concluir que los DMM observados durante los diez primeros meses del tercer año de gobierno son considerablemente más graves en términos de su magnitud, que los observados durante los dos primeros años de su mandato.

**Tabla N. 1.** Eventos y Víctimas de Desplazamientos Múltiples y Masivos durante el periodo de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez (desagregación por año de gobierno)

<b>Año de gobierno</b>	<b>No. Eventos</b>	<b>No. Víctimas</b>	<b>Víctimas por evento</b>
1	163	78.641	482,5
2	166	70.640	425,5
3	92	76.995	836,9
<b>Total general</b>	<b>421</b>	<b>226.276</b>	<b>537,5</b>

**Fuente:** CODHES (2025).

Ahora bien, en lo que concierne a causas probables y presuntas responsabilidades, el monitoreo realizado por el SISDHES permite concluir que los hechos más explícitos de las guerras (enfrentamientos y combates), siguen siendo la principal causa probable de DMM, como se observa en la Tabla N. 2, donde se resumen todas las causas probables. Por su parte, las presuntas responsabilidades se detallan en la Tabla N. 3, y allí el dato más

preocupante es la falta de información que permita indiciar las presuntas responsabilidades en el 52.02% de los eventos y respecto del 32.94% de las víctimas. Así mismo, dicha Tabla resalta que donde existe información sobre presuntas responsabilidades, el ELN se perfila como el principal presunto responsable por número de víctimas, mientras que por número de eventos los grupos Pos-FARC-EP obtienen la mayor presunta responsabilidad.

**Tabla N. 2.** Causas probables de eventos y víctimas de Desplazamientos Múltiples y Masivos durante el periodo de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez

<b>Causa Probable</b>	<b>No. eventos</b>	<b>No. víctimas</b>	<b>Porcentaje respecto al total</b>	
			<b>Eventos</b>	<b>Víctimas</b>
Enfrentamientos y combates	243	172.464	57,72%	76,22%
Sin información	89	30.121	21,14%	13,31%
Amenazas e Intimidaciones	44	13.419	10,45%	5,93%
Incursiones y hostigamientos	26	6.259	6,18%	2,77%
Otras acciones de control territorial	19	4.013	4,51%	1,77%

**Fuente:** CODHES (2025).

**Tabla N. 3.** Presuntas responsabilidades de eventos y víctimas de Desplazamientos Múltiples y Masivos durante el periodo de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez

Presunto responsable	No. eventos	No. víctimas	Porcentaje respecto al total	
			Eventos	Víctimas
Ejército de Liberación Nacional (ELN)	61	82.055	14,49%	36,26%
Grupos Armados Sin Identificar (GASI)	219	74.528	52,02%	32,94%
Fuerza Pública	34	20.333	8,08%	8,99%
Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)	38	14.761	9,03%	6,52%
Grupos PosFARC-EP	66	33.137	15,68%	14,64%
Otros Grupos Armados No Estatales (GANE)	3	1.462	0,71%	0,65%

**Fuente:** CODHES (2025).

En conclusión, durante los 34 meses del actual gobierno los desplazamientos forzados múltiples y masivos continúan siendo el principal hecho victimizante que producen las guerras en el país. Así mismo, la situación de segmentos poblacionales especialmente afectados por estos hechos, como los pueblos étnicos, las mujeres y los niños, parece mantenerse invariante si se compara con las tendencias observadas después de la firma del Acuerdo Final de Paz entre el gobierno colombiano y las antiguas guerrillas de las FARC-EP.

Sin embargo, es importante matizar lo anterior, en el sentido de que durante el segundo año de gobierno y en concreto durante los ceses al fuego producidos por la aplicación de la Política de Paz Total, la cantidad de víctimas de DMM presentó una leve mejora respecto al periodo previo. No obstante, los hechos acaecidos en la región del Catatumbo a inicios del año 2025, volvieron a disparar las cifras de tal manera que parece que la tendencia durante los últimos meses del gobierno Petro – Márquez será al alza.

## Referencias

- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2025). Sistema de Información Sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES). Recuperado de: <https://codhes.info/>
- Congreso de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Diario Oficial 43 091. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0387\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0387_1997.html)
- Presidencia de Colombia. (2000, 12 de diciembre). Decreto 2569 de 2000. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 44 263. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5365>

# MUJERES: DERECHOS, PAZ Y DEMOCRACIA<sup>18</sup>

## Introducción

**D**esde el inicio del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez, diversas expresiones del Movimiento de mujeres y feminista han insistido en la necesidad de avanzar decididamente en los temas de la agenda de derechos de las mujeres, que permitiría avanzar también en el camino de reconocimiento de las desigualdades estructurales y garantizar el lugar activo de las mujeres en espacios de toma de decisión.

Si bien durante los dos primeros años del período presidencial se avanzó en aspectos estructurales que resultan imprescindibles para materializar ese compromiso de gobierno, en el tercer año, donde debería darse ya una consolidación de dicho camino, todavía se encuentran obstáculos y tensiones en la gestión de las carteras involucradas en el desarrollo del tema.

### **Ministerio de la igualdad: un pasito adelante, otro para atrás**

El pasado 30 de abril, el Ministerio de la igualdad presentó en el Congreso de la República el nuevo proyecto de Ley que subsanaba lo solicitado en la orden de la Corte Constitucional del 8 de mayo de 2024, concerniente al análisis de impacto fiscal durante el trámite del proyecto de ley. Este nuevo proyecto cuenta con 16 artículos, cuyo principal cambio es la

inclusión del artículo 15 que da piso jurídico a la ley 2281 de 2023 que creó el Ministerio, en términos de las obligaciones, contratos y actos administrativos, entre otros asuntos. El 6 de junio, el Ministerio envió una comunicación a la Comisión Primera de la Cámara de Representante en la cual solicitaba retirar temporalmente el proyecto 621 presentado el 30 de abril. En la nueva legislatura instalada el 20 de julio fue presentado nuevamente, sin el conocimiento previo sobre su contenido por parte de las organizaciones feministas y de mujeres.

Esta nueva presentación ante el Congreso se dio en un momento de difícil aceptación de las propuestas de Gobierno, lo que se suma a las críticas que se han dado por las dificultades en la materialización de la gestión de esta cartera. Pese al contexto de tensión política, este Ministerio es fundamental para dar cumplimiento a las demandas históricas de las mujeres y los sectores de mayor exclusión, así como enfrentar las barreras que promueven las desigualdades y los efectos desproporcionados que viven estas poblaciones por la falta de garantías de sus derechos.

### **La agenda de las mujeres en la construcción de paz**

Un avance importante en este sentido ha sido la formulación del Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En Colombia, con un proceso participativo de diversas expresiones de mujeres y feministas, la agenda se concretó en el año 2024 en 105 acciones, 7 ejes y 2 salvaguardas, y en el año 2025 quedaba el proceso

.....  
<sup>18</sup> Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad - LIMPAL Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA

de firma del decreto que daría vida a este Plan y con ello a la territorialización de las acciones.

A la fecha de cierre de este artículo, aún no se ha firmado el Decreto que da fuerza a la responsabilidad de las entidades y sectores de gobierno vinculados al Plan. De acuerdo con el documento técnico del PAN, cuya coordinación, seguimiento y monitoreo estará a cargo del Gobierno nacional por parte del Ministerio de Igualdad y Equidad en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior y de Defensa, y el DAPRE, a través del Comité de Seguimiento y Monitoreo del PAN (CPMAN), que fue instalado en junio de 2025, encargado de dar vida a los Planes Estratégico y Anual de acción, y de generar los mecanismos de diálogo y participación del movimiento de mujeres, así como de acompañar técnicamente a los entes territoriales para acompasar la implementación del PAN con las políticas territoriales, con un sistema de monitoreo y seguimiento bajo el liderazgo del Ministerio de la Igualdad.

Estos avances en el Plan dan cuenta de un nuevo aire para lograr cerrar el Gobierno con la materialización de las acciones que produzcan victorias tempranas de sus compromisos, según lo plasmado en las acciones. Los puntos más complejos respecto de dicho proceso están en la precaria articulación nación-territorio, que es un desafío máxime cuando la agenda de paz y mujeres no está instalada en las prioridades de varios territorios; junto con la representatividad de las expresiones de mujeres que participaron en todo el proceso y que esperan también estar vinculadas a la implementación y al seguimiento. Finalmente, es importante mencionar que si bien la coordinación de gobierno para este proceso es bicéfala en cabeza de Cancillería y Ministerio de la Igualdad, es indispensable el concurso de las 33 entidades de Gobierno comprometidas en las acciones, las cuales deberán no solo gestionar su ejecución con sus oficinas territoriales, sino también destinar personal y recursos para cumplir con sus metas.

## Política exterior feminista

La Política Exterior Feminista (PEF), que desde el comienzo de este gobierno fue una de las banderas del diálogo con el movimiento de mujeres y feminista, se establece como un mecanismo sin precedentes para el país, uniéndose a los países latinoamericanos. Durante este año esa política cuenta con un documento técnico que enmarca su accionar en dos vías: una, de trabajo interno para fortalecer la participación y la comprensión de la igualdad de género en la cartera exterior; y dos, hacia el exterior en el marco de la relación diplomática de Colombia con el mundo. A la fecha de cierre de este informe, aún se encuentra pendiente la firma del decreto que daría fuerza a la implementación de esta política.

El mayor reto de ejecución de la PEF en lo que resta del Gobierno se basa en la sostenibilidad dentro del marco del grupo interno de trabajo en la Cancillería, que implica no solo tener personas de planta, sino recursos y respaldo político; y de otra parte, respecto del cambio institucional referido a contar con una política exterior feminista, en tanto se requiere visitar las formas de apropiación de las temáticas de camino a la igualdad.

## Medidas de género del Acuerdo Final de Paz

En esta agenda, durante su tercer año el Gobierno nacional generó un espacio importante para la revisión y actualización del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz (PMI), lo que resulta de gran importancia para el seguimiento a las proposiciones que consignó el acuerdo. En materia de las medidas de género, el PMI creó trece indicadores para medir la incidencia de la pobreza multidimensional en hogares con jefatura femenina, incorporación del enfoque de género en los Planes Nacionales de la RRI y los PDET, fortalecimiento productivo, medidas para el acceso a la educación y a la participación política de las mujeres, lo

que se suma a algunos indicadores que abordan acciones específicas para la prevención de la violencia basada en género y las garantías para la participación e incidencia de la Instancia Especial de Mujeres. Adicionalmente, se fortalecieron nueve indicadores para ampliar la vigencia de compromisos clave como las medidas especiales para mujeres dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), la participación política y ciudadana equitativa, la implementación del enfoque de género en el PNIS y el acceso público a esta información, la reglamentación del Sistema de Prevención y Alerta con enfoque de género, y las estrategias para promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBQ+.

Posterior a este proceso, se requiere la revisión de las fichas técnicas por indicador, que son un instrumento crucial en tanto permiten comprender la manera como se hacen los cálculos, facilitando el ejercicio de seguimiento y medición y con ello la comparación y la toma de decisiones efectiva para el cumplimiento de las metas. Sin embargo, este proceso, pese a la insistencia del Departamento Nacional de Planeación, no se ha dado por falta de respuesta de las entidades competentes. Sin este paso seguiremos teniendo mediciones precarias de la participación de las mujeres en la implementación del acuerdo, y continuaremos como país en un vacío estadístico, que además de las fichas técnicas requiere un robustecimiento de los sistemas de información estatal, pues impide el ajuste con base en evidencias, del curso de las políticas públicas.

## **Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras (PIGMLD)**

Este Programa, dentro del Plan de Acción 2024-2028, evidencia graves deficiencias estructurales a pesar de su diseño en el marco del “Gobierno del Cambio”. Tras un vacío de

dos años (2022-2024) sin medidas operativas, durante el cual según la Fundación Paz y Reconciliación fueron asesinadas 42 lideresas, el nuevo plan se presenta como uno de “choque”, lo que revela el fracaso en implementar el marco legal existente (Decreto 1314 de 2016). Aunque se realizaron doce encuentros territoriales con 600 lideresas en el año 2023, solo 45 participaron en la socialización final del documento, generando dudas sobre la representatividad real y la transparencia del proceso. Esta limitación, sumada a la ausencia de difusión pública inmediata, refleja una desconexión entre las instituciones y las necesidades urgentes de las defensoras, especialmente en las zonas rurales, las comunidades étnicas y la población LGBTQ+.

Las fallas en la protección se profundizan por la falta de personalización en las medidas de seguridad, la insuficiencia de acompañamiento psicosocial y jurídico, y la desatención en salud física, agravadas por la baja sensibilización de funcionarios estatales en enfoques de género. La impunidad persiste como barrera crítica: solo el 10% de los casos de agresiones son judicializados, mientras que los recursos limitados y la cobertura desigual en territorios rurales dejan expuestas a miles de defensoras. La necesidad de un “plan de choque” confirma que las políticas anteriores fueron ineficaces para contener la violencia, como lo demuestran los 125 asesinatos registrados desde 2019. Sin una reforma institucional que priorice la participación real de las afectadas, la asignación de recursos adecuados y el combate a la impunidad, el PIG seguirá siendo un instrumento insuficiente frente a uno de los contextos más peligrosos para la defensa de derechos humanos en América Latina.

## **Política de Paz Total**

La política de Paz Total del Presidente Gustavo Petro y la Vicepresidenta Francia Márquez tenía como propósito la solución del conflicto social y armado en Colombia, entablando diálogos políticos y jurídicos con actores ar-

mados. Para las mujeres víctimas de las violencias, del despojo y del desplazamiento forzado, la paz total era una posibilidad de transitar por los territorios, contar con garantías para el ejercicio de sus liderazgos sociales y comunitarios en defensa de sus territorios, de la tierra y de sus derechos. Han transcurrido casi tres años del Gobierno del Cambio, y a pesar de su voluntad y de sus aciertos y desaciertos, la radiografía del conflicto armado muestra que la paz sigue siendo esquiva, y que los intereses de los actores armados ilegales sobre los territorios prevalecen por encima de la vida, la seguridad y las garantías de los derechos de las comunidades, de los pueblos étnicos y de las mujeres.

En este contexto, las mujeres, las defensoras de derechos humanos y ambientales en Colombia, las lideresas sociales, campesinas, negras, indígenas y aquellas de orientaciones sexuales e identidades de género diversas como lesbianas, transgénero y transexuales, continúan sufriendo agresiones, riesgos y amenazas. Su activismo por la justicia social, la defensa de la tierra y el territorio, y de sus derechos fundamentales en zonas de expansión de actividades extractivistas, narcotráfico y minería ilegal, las convierte en objetivos estratégicos de los actores armados, sean grupos paramilitares u otros. El panorama es alarmante. Según informes del Programa Somos Defensores, 238 lideresas y defensoras de derechos humanos fueron víctimas de agresiones durante el año 2023 y el primer semestre de 2024. Grave no solo por las cifras, sino porque detrás de éstas hay historias, proyectos de vida y construcción de tejido comunitario; y porque deja en evidencia la ineficacia de las medidas de protección, la necesidad ur-

gente de seguir exigiendo el cese de la guerra, el diálogo y la negociación con la participación de las mujeres y sus procesos organizativos.

## Recomendaciones

En la recta final de este gobierno frente a la agenda de las mujeres, especialmente demarcada en los puntos anteriores, corresponde a las y los ministros a cargo avanzar decididamente en Institucionalizar la PEF y avanzar en los procesos de sensibilización, pedagogía y formación del personal que ejerce la función pública en el Ministerio de Relaciones Exteriores;

1. Impulsar la ampliación de la cobertura territorial del PIG Mujeres. Esto requiere una consolidación y ampliación del equipo técnico del nivel nacional, fortalecer la articulación nación-territorio, y garantizar recursos técnicos y financieros suficientes.
2. Asegurar el compromiso y la implementación efectiva de los compromisos institucionales de las 29 entidades responsables en el PIG Mujeres, y generar mecanismos de transparencia frente a la implementación de las acciones.
3. Garantizar un plan alternativo para el cumplimiento de todos los compromisos institucionales adquiridos por el Ministerio de la Igualdad, en caso de que el nuevo proyecto de ley no tenga una respuesta favorable en el Congreso de la República.
4. Persistir en el diálogo y la negociación política con los actores armados con la participación de las mujeres y sus agendas de paz.

# CAMBIOS ESTRUCTURALES Y MARCOS LEGALES EN LOS DERECHOS DE PERSONAS LGBTIQ+: ENTRE EL COMPROMISO NORMATIVO Y LOS LÍMITES OPERATIVOS DEL ESTADO

**E**l bienio 2024-2025 ha reconfigurado el mapa global de los derechos humanos. La celebración de más de ochenta procesos electorales en todo el mundo desembocó en la consolidación de gobiernos de derecha y extrema derecha que convirtieron los discursos de odio en una tecnología de poder legítima: una forma de movilizar afectos, crear enemigos públicos y distraer la atención de problemas estructurales como la desigualdad y la corrupción. Y aunque Colombia no se hallaba en ciclo electoral durante el año 2024, no ha sido ajena a esta coyuntura, recibió de lleno esta ola regresiva y la reprodujo en su propia arena política, mediática y legislativa.

En efecto, a pesar de no tratarse de un debate electoral el país experimentó un auge de narrativas regresivas impulsadas desde el Congreso y amplificadas por medios conservadores, y mientras algunos sectores institucionales impulsaron avances normativos, otros promovieron abiertamente propuestas que afectan de manera directa los derechos de las personas LGBTIQ+, así el Ejecutivo y la Corte Constitucional hayan sostenido un ritmo lento pero continuo de expansión de derechos. De este modo, el Congreso y ciertos medios de comunicación han actuado como diques de contención que, bajo la lógica del pánico moral, buscan erosionar conquistas históricas.

## El Plan Nacional de Desarrollo y el CONPES: ventanas de oportunidad

Uno de los principales logros estructurales del movimiento social LGBTIQ+ ha sido la inclusión de los derechos de las personas de esa condición en el texto del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, que por primera vez recoge de manera explícita líneas estratégicas para su garantía con enfoque diferencial e interseccional. Este reconocimiento en el documento de planificación más importante del Estado no solo representa un avance político, sino que sienta las bases normativas para la acción presupuestal y sectorial.

En línea con lo anterior, en diciembre de 2024 se aprobó el CONPES 4147, que adopta la Política Pública Nacional LGBTIQ+ como instrumento de largo aliento para la superación de desigualdades históricas, e incorpora metas de reconocimiento de derechos en salud, educación, justicia, trabajo, participación política y cultura, articulando acciones entre los sectores del gobierno central y los territorios. Su aprobación coincide y se relaciona con otro instrumento estratégico aprobado ese mismo año: el CONPES 4143, correspondiente a la Política Nacional de Cuidados, que reconoce a las personas LGBTIQ+ como sujetas de cuidado y de derecho al cuidado digno. Esta intersección entre ambas políticas constituye un avance significativo, al permitir abordar de manera simultánea los impactos del cis-hetero-patriar-

cado y la división sexual del trabajo sobre las vidas LGBTIQ+, especialmente en el caso de las personas trans, adultas mayores o en situación de dependencia.

No obstante, la institucionalidad dedicada a la implementación de políticas públicas con enfoques diferenciales o encargada de grupos históricamente discriminados sigue siendo insuficiente. Si bien es cierto que se logró la aprobación del CONPES 4147, y que ofrece una hoja de ruta para implementar la Política Pública Nacional LGBTIQ+, su ejecución se halla estancada así sea más cierto que el Decreto 762 de 2018. Y, además, el Viceministerio de las Diversidades solo fue conformado formalmente en abril de 2025, con el nombramiento de la persona jefa de la dependencia tras dos años de su creación, y aún persisten dudas sobre su estructura funcional, su presupuesto, su articulación con el resto del Ejecutivo y la supervivencia de todo el entramado ministerial.

## Implementación de la Política Exterior Feminista

En el año 2022 Colombia compartió el compromiso de elaborar una Política Exterior Feminista con fundamento en los principios de participación, interseccionalidad y pacifismo. De esa forma, en el año 2023 fue aprobada la formulación e implementación de la PEF, que se forjó en el marco de la adopción y ejecución del primer Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad de Naciones Unidas, a través de un proceso de creación colectiva y discusión entre sociedad civil, academia y diversas iniciativas, con el fin de socializar la apuesta internacional del país, materializando la evolución y aterrizaje de los compromisos internacionales sobre igualdad de género, promoción y protección de derechos.

La Política Exterior Feminista tiene como objetivo sostener procesos de transformación de las estructuras sociopolíticas que perpetúan desigualdades y violencias contra todos los gru-

pos poblacionales en situación de vulnerabilidad, incluyendo personas LGBTIQ+, indígenas y afrodescendientes, y con discapacidad. A partir de su creación esta política se ha consolidado como una herramienta central para resignificar la actuación internacional de Colombia con base en principios de justicia, dignidad y cuidado de la vida, en un escenario global marcado por crisis ambientales, conflictos armados, xenofobia, retrocesos en derechos humanos y debilitamiento del multilateralismo.<sup>19</sup>

Es importante anotar que la PEF colombiana es la tercera en implementarse en la región, luego de México y Chile. Con esto, se ha logrado fortalecer la incidencia en las agendas de mujeres en su diversidad y personas LGBTIQ+, garantizando la participación de organizaciones en el sector de las relaciones internacionales.

## Presidencia de la Equal Rights Coalition (ERC) y balance del Experto Independiente: incidencia internacional

En el año 2024 Colombia fue elegida por primera vez como co-presidencia de la ERC junto con el Estado Español, y en co-liderazgo de la organización Caribe Afirmativo.<sup>20</sup> Este un mecanismo de colaboración entre gobiernos y sociedad civil puesto en marcha para impulsar

19 La Cancillería de Colombia a partir de la implementación de la Política Exterior Feminista, ha socializado y fortalecido con la sociedad civil mecanismos participativos para el seguimiento de su implementación.

20 Colombia asumirá la presidencia de la Coalición para la Igualdad de Derechos en asociación con España. Caribe Afirmativo, junto con la Fundación Triángulo, serán las organizaciones de la sociedad civil que acompañarán el ejercicio de Presidencia de las cancillerías de España y de Colombia en este cuerpo intergubernamental compuesto por gobiernos y sociedad civil, que se ha establecido para promover el progreso de los derechos de las personas LGBTIQ+ a nivel global.

el progreso de los derechos LGBTIQ+ en todo el mundo. Se trata de un organismo intergubernamental constituido en el año 2016 por parte de países miembros de la ONU, que al día de hoy cuenta con 45 Estados miembros y tiene como objetivo la protección de los derechos de las personas LGBTIQ+.

Además, el Experto Independiente sobre protección contra la violencia y discriminación por orientación sexual e identidad de género de Naciones Unidas, visitó Colombia y rindió un informe preliminar positivo sobre los marcos jurídicos existentes. En su informe, destacó el potencial del país para consolidar una política integral de derechos LGBTIQ+, pero advirtió sobre la fragilidad institucional y el riesgo de retrocesos si no se garantiza una implementación robusta, participativa y financiada.

La articulación de estos espacios multilaterales con la política interna durante la anualidad permitió la rendición de cuentas internacional del Estado colombiano, y habilitar alianzas para la cooperación técnica, el monitoreo y la incidencia a nivel del sistema universal y regional de derechos humanos.

## **Justicia e institucionalidad: fiscales especializados, Procuraduría y Defensoría en clave de derechos**

Uno de los hitos estructurales más relevantes dentro del sistema de justicia, fue la designación de fiscales destacados en violencias por prejuicio, tras la expedición de la Directiva 006 de 2023 por parte de la Fiscalía General de la Nación, que establece lineamientos para investigar violencias contra personas LGBTIQ+ desde un enfoque diferenciado y con comprensión de las motivaciones prejuiciosas como agravante penal. Si bien la implementación ha sido desigual en los territorios, este acto representa un cambio de paradigma que reconoce la especificidad del daño.

De forma complementaria, la Procuraduría General de la Nación ha adquirido un rol

proactivo en la vigilancia a las políticas públicas LGBTIQ+, emitiendo alertas preventivas sobre la falta de implementación del CONPES 4147, y ejerciendo control preferente sobre casos de discriminación en servicios públicos. Su participación ha sido clave para exigir a entidades como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación acciones efectivas y no simbólicas.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha fortalecido su capacidad de respuesta a través de la ampliación de las *duplas de género* en varias regiones del país, así como mediante la incorporación de un enfoque LGBTIQ+ en los sistemas de alerta temprana. No obstante, estas medidas siguen siendo insuficientes ante la magnitud de las violencias, especialmente en zonas con presencia de actores armados o disputas territoriales.

## **El Congreso como trinchera conservadora: ofensiva legislativa regresiva**

Durante el año 2024, el Congreso de la República se convirtió en el principal escenario de tensión entre avances y retrocesos. Por un lado, se produjo el archivo del proyecto de ley “Nada que curar”, que buscaba prohibir las mal llamadas “terapias de conversión”, y ese fracaso legislativo, pese al respaldo nacional e internacional, refleja el fortalecimiento de sectores conservadores articulados con agendas anti-derechos. Las intervenciones de los sectores opositores abundaron en desinformación pseudocientífica y referencias religiosas, revelando la fuerza que han ganado los lobbies confesionales dentro del Capitolio.

En paralelo, se radicaron proyectos que proponen restringir derechos de las personas trans, especialmente de menores de edad. El proyecto de ley 001/2024 del Senado plantea la prohibición del acceso a tratamientos de afirmación de género en menores, valiéndose de información falsa y alarmista. Otro proyecto fue PL-181 de 2024, que busca excluir a mujeres

trans de competencias deportivas femeninas, basándose en una lógica biológica que desconoce los avances del derecho internacional y de las ciencias médicas en relación con el reconocimiento del género. Estas iniciativas no se limitan al ámbito legislativo: constituyen una estrategia política deliberada que utiliza el discurso del “pánico moral” como arma de movilización conservadora.

Por otro lado, a inicios del mandato constitucional del Congreso se presentó el PL 122-2024C “Ley Integral trans”, construido colectivamente con participación de las organizaciones, colectividades y liderazgos trans buscando garantizar los derechos de las personas trans y no binarias, abarcando áreas como salud, educación, trabajo y reconocimiento legal de identidades de género. Superó su primer debate en la Comisión Primera de la Cámara y continuará su trámite en la Plenaria de la Cámara a partir del 20 de julio de 2025, pero hubo intenciones de dilatar el proceso.

### **La disputa en el Ejecutivo: avances técnicos en medio de debilidad institucional**

Contrario a la dinámica del Congreso, algunas entidades del Ejecutivo desarrollaron acciones importantes. En el ámbito de la salud la Superintendencia Nacional emitió la circular 202415000000011-5, reafirmando la obligación de garantizar atención integral para personas trans, y le recordó a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) la obligación de prestar una atención integral libre de discriminación a la población trans; sin embargo, medios conservadores titularon falazmente que “autoriza cirugías de reasignación en bebés”, generando alarma social. Asimismo, se atacó la idoneidad del Superintendente Luis Carlos Leal, por ser un hombre abiertamente gay, y posteriormente se recurrió a hablar sobre la vida íntima del Presidente.

En materia laboral, el Ministerio del Trabajo avanzó en la incorporación de enfoque de

género y diversidad en procesos de inspección. Se destaca la implementación nacional del Acta de Inspección Integral, las 25 acciones preventivas del Grupo Élite para la Equidad de Género, y la ejecución de 124 planes de mejoramiento que incluyeron la revisión de reglamentos internos, uso de lenguaje inclusivo y capacitaciones. Las circulares 055 de 2024 y 075 de 2025 establecieron lineamientos robustos para prevenir y atender la discriminación laboral y el acoso hacia personas LGBTIQ+, con énfasis en personas trans.

Por otra parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho el 22 de octubre de 2024 publicó un borrador de decreto para modificar el Decreto 1069 de 2015 y establecer un procedimiento para el cambio del nombre y del componente sexo-género en el Registro Civil de Nacimiento, como respuesta a la Sentencia T-033 de 2022 de la Corte Constitucional, que exhorta al Estado a garantizar los derechos de las personas con identidades de género diversas. Dicho proyecto no fue sancionado ante la campaña de desinformación de medios de comunicación y congresistas conservadores que recurrieron a tesis de injerencia injustificada del Estado ante el poder que tiene sus padres sobre sus hijos, reafirmada en #ConMisHijosNo, #ConMisHijosNoTeMetas

De otra parte, el Instituto Nacional Penitenciario (INPEC) dio el inicio a la implementación de un programa de formación en diversidad sexual y de género, un paso fundamental en el cumplimiento de las medidas de no repetición dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso de Marta Álvarez. Esta decisión representa un hito en la lenta pero necesaria transformación del sistema penitenciario colombiano, históricamente marcado por prácticas discriminatorias, violencias estructurales y omisiones institucionales frente a las personas LGBTIQ+ privadas de la libertad.

La medida no solo reconoce la responsabilidad del Estado por los tratos discriminatorios sufridos por Marta Álvarez al negársele su derecho a la visita íntima en virtud de su

orientación sexual, una mujer lesbiana que durante años denunció las violencias vividas en prisión, sino que también visibiliza la deuda histórica con las personas LGBTIQ+ encarceladas, quienes enfrentan múltiples formas de exclusión, abandono y castigo diferencial. La implementación de este programa debe entenderse como una medida reparadora que va más allá del cumplimiento formal: implica transformar prácticas cotidianas, desnaturalizar prejuicios arraigados en la cultura institucional, y garantizar que los derechos humanos sean plenamente respetados en todos los espacios de reclusión.

Al mismo tiempo, este acto constituye una reafirmación del principio de dignidad humana para todas las personas LGBTIQ+ en contextos de encierro, y un recordatorio de que los cambios estructurales en el sistema penitenciario no pueden depender únicamente de la voluntad política momentánea, sino de compromisos sostenidos, supervisión independiente y participación activa de las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos.

Asimismo, el acceso a salud integral para personas LGBTIQ+ sigue presentando brechas críticas. El análisis de la respuesta al VIH entre los años 2019 y 2024 evidencia un aumento sostenido de nuevos casos, diagnóstico tardío y baja cobertura de tratamiento antirretroviral (TAR), especialmente en mujeres trans, hombres trans y hombres que tienen sexo con hombres (HSH) (Informe de Alto Costo, 2025). Mientras los HSH muestran mejores indicadores de carga viral indetectable, las mujeres trans enfrentan barreras múltiples que van desde el estigma hasta la precariedad institucional; y los hombres trans, por su parte, siguen siendo una población prácticamente invisible para el sistema de salud.

Uno de los avances más relevantes en materia de acceso a medicamentos esenciales para el tratamiento del VIH en Colombia ha sido la adopción de la licencia obligatoria por razones de interés público para el Dolutegravir, un anti-retroviral de alta eficacia utilizado

como medicamento de primera línea. Esta medida estratégica permite al Estado acceder a versiones genéricas del fármaco, lo que se traduce en una reducción significativa de costos para el sistema de salud y, en consecuencia, en una ampliación de la cobertura del tratamiento, especialmente entre las poblaciones más afectadas por la epidemia. Su elección como esquema prioritario responde a su alto perfil de seguridad clínica, baja probabilidad de desarrollar fármaco-resistencia y efectividad en la supresión viral sostenida (Ministerio de Salud y Protección Social, 2024).

Adicionalmente, se reconoce como un avance normativo la inclusión de la profilaxis pre-exposición al VIH (PrEP) en las Guías de Práctica Clínica y en el Plan de Beneficios en Salud (PBS). Esto implica, en principio, que cualquier persona con alto riesgo de exposición, especialmente hombres que tienen sexo con hombres, mujeres trans, parejas sero-discordantes y personas que ejercen el trabajo sexual, debería poder acceder sin barreras a esta herramienta de prevención biomédica. No obstante, persisten desafíos importantes en su implementación efectiva: falta de campañas de información, desabastecimiento en varias regiones y desconocimiento del protocolo clínico por parte del personal médico.

La ausencia de estudios periódicos de comportamiento sexual y prevalencia, el bajo acceso a atención integral, y la dependencia histórica de la cooperación internacional, exponen la falta de voluntad estatal para desarrollar una política sostenida en salud sexual y VIH con enfoque inter-seccional; así, ante el desfinanciamiento por la revocación de recursos de cooperación y la debilidad institucional, Colombia no cumplirá las metas 95-95-95, y las respuestas siguen siendo marginales, parciales y mal financiadas a pesar de que la Corte Constitucional ha ordenado garantizar este derecho.

En cuanto a derecho a la salud de personas trans, continúa el incumplimiento de parte del gobierno nacional, aun cuando la Corte Constitucional exhortó en su creación al término

de un año por la existencia de una necesidad, como lo enuncia en la Sentencia T-218 de 2022. En respuesta al cuestionamiento sobre la creación de ésta, el Ministerio manifiesta que ha venido adelantando la construcción de la “Guía de Práctica Clínica (GPC) basada en la evidencia científica para la atención de la atención de Personas Trans”, planteando que este documento estará finalizado en el año 2025. Ante la ausencia de la GPC, las entidades e instituciones encargadas de la prestación de los servicios de salud pueden utilizar el documento técnico desarrollado por el Minsalud: *Guía metodológica para la Adopción - Adaptación de Guías de Práctica Clínica Basadas en Evidencia*.

## Los indicadores como línea de defensa

La coexistencia de avances normativos y retrocesos políticos en materia de derechos LGBTIQ+ en Colombia revela una paradoja estructural: mientras se proclaman compromisos de igualdad, persiste la ausencia de mecanismos eficaces para garantizar su cumplimiento. El capítulo “Colombia igualitaria, diversa y libre de discriminación” del Plan Nacional de Desarrollo propone seis ejes y diecisiete acciones prioritarias en sectores como salud, trabajo, justicia, seguridad e institucionalidad, con metas proyectadas para el año 2026. Sin embargo, estas promesas carecen de indicadores clave, presupuestos definidos y mecanismos de verificación externa. En otras palabras, se planifica sin medir, se promete sin sustento y se legisla sin asegurar condiciones mínimas de implementación.

Esta brecha entre el discurso institucional y la capacidad real del Estado para cumplir lo que enuncia, demuestra que los avances en derechos LGBTIQ+ no han sido fruto de una voluntad política sostenida, sino de la presión constante de los movimientos sociales, del litigio estratégico ante la Corte Constitucional y del escrutinio internacional. Sin estos factores, los compromisos asumidos probablemente se habrían diluido en el papel.

Ante esta situación, urge establecer un sistema público de monitoreo con enfoque ciudadano, basado en un Panel de Indicadores LGBTIQ+ alojado en el DANE, con participación vinculante de la sociedad civil, veeduría social obligatoria y acceso público a los datos. Sin mecanismos independientes de control y seguimiento, cualquier plan se vuelve vulnerable a la discrecionalidad burocrática, a la inercia institucional y al oportunismo político.

Hoy, los logros alcanzados están en riesgo. Las fuerzas conservadoras han aprendido a utilizar el discurso del odio como herramienta de legitimación política, en un contexto global de creciente autoritarismo y cierre de los espacios democráticos. La falta de estructuras estables de gobernanza, monitoreo y financiación hace que los derechos de las personas LGBTIQ+ sigan siendo frágiles, reversibles y condicionados al clima político. Por tanto, no basta con promulgar planes o prometer inclusión. Lo verdaderamente transformador radica en garantizar su ejecución efectiva, en blindar los derechos conquistados y en construir una institucionalidad que no dependa del vaivén electoral, sino de un compromiso real con la igualdad, la justicia y la dignidad. De lo contrario, los derechos LGBTIQ+ seguirán siendo letra muerta en documentos oficiales, mientras en la realidad persiste la exclusión, la violencia y la impunidad.

## Referencias

Caribe Afirmativo (2024). [Comunicado de prensa] Colombia y España asumen la Presidencia de Equal Right Coalition para la igualdad de derechos. Recuperado de: <https://caribeafirmativo.lgbt/colombia-y-espana-asumen-la-presidencia-de-la-coalicion-para-la-igualdad-de-derechos-equal-rights-coalition/>

- Congreso de la Republica (2024) PL 001-24 CON LOS NIÑOS NO TE METAS. Recuperado de: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicalizados/proyectos%20de%20ley/2024%20-%202025/PL%20001-24%20CON%20LOS%20NI%C3%91OS%20NO%20TE%20METAS.pdf>
- Congreso de la Republica (2024) PL Quierele siempre. Recuperado de: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-10/PL.365-2024C%20%28SANCI%C3%93N%20A%20LAS%20PR%C3%81CTICAS%20DE%20CONVERCI%C3%93N%29.pdf>
- Congreso de la Republica (2024). PL181 de 2024 “Por medio del cual se garantiza la protección al deporte femenino y la integridad en las competiciones deportivas, estableciendo categorías basadas en diferencias biológicas - Ley de Protección al Deporte Femenino”. Recuperado de: <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=166397>
- Congreso de la Republica (2024). PL 122-2024C – Ley de identidad de género. Recuperado por: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-08/PL.122-2024C%20%28LEY%20DE%20IDENTIDAD%20DE%20G%C3%89NERO%29.pdf>
- Cuenta de Alto Costo (CAC), Fondo Colombiano de Enfermedades de Alto Costo. Situación del VIH en Colombia 2024; Bogotá, D. C. 2025.
- Departamento Nacional de Planeación (2024). CONPES 4147 - POLÍTICA NACIONAL PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN LGBTIQ+. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4147.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2024). CONPES 4143 - POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADO. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4143.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2023). Plan Nacional del Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la vida”. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Superintendencia de Salud (2024). Circular externa 2024150000000011-5 de 2024 - por la cual se imparten instrucciones generales de inspección, vigilancia y control para la garantía del derecho a la salud de personas trans en Colombia. Recuperado de: <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/CircularesExterna/Circular%20externa%20n%C3%BAmero%202024150000000011-5%20de%202024.pdf>
- Ministerio de Salud (2024). [Comunicado de prensa] Superintendencia de Industria y Comercio confirma la licencia obligatoria otorgada a Minsalud sobre Dolutegravir, un paso más para la protección de la vida de las personas con VIH/SIDA en Colombia. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/SIC-confirma-la-licencia-obligatoria-otorgada-a-minsalud-sobre-Dolutegravir.aspx>
- Ministerio del trabajo y protección social (2024). Circular 055 de 2024 “Prevención, identificación y atención del acoso laboral, acoso sexual y discriminación contra las personas sectores sociales LGBTIQ+ en el ámbito laboral”. Recuperado de: <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/78988759/Circular+No.+0055.pdf/12533009-9944-16f5-7a9f-e45d979973cd>
- Ministerio del trabajo y protección social (2025). [Comunicado de prensa] Así se vivió el lanzamiento de la Circular 075 de 2025 del #MinTrabajo,. Recuperado de: <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/78988759/Circular+No.+0055.pdf/12533009-9944-16f5-7a9f-e45d979973cd>
- Ministerio de Justicia y Derecho (2024). Borrador del proyecto “Modifica el numeral 2 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015,

Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho sobre reparto de la acción de tutela. Recuperado de: <https://www.sucop.gov.co/entidades/minjusticia/Normativa?IDNorma=21668>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2022). Política Exterior Feminista. Disponible en: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Feminista/pef\\_colombia\\_2022.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Feminista/pef_colombia_2022.pdf).

INPEC (2025). [Comunicado de prensa] Termina con éxito el programa de Sensibilización en Derechos Humanos LGBTI para Privados de la Libertad en Ibagué. Recuperado: <https://www.inpec.gov.co/w/termina-con-exito-el-programa-de-sensibilizacion-en-derechos-humanos-lgbti-para-privados-de-la-libertad-en-ibague.#:~:text=Con%20%C3%A9xito%20se%20llev%C3%B3%20a,personas%20privadas%20de%20la%20libertad.>

# LOS INDICADORES DEL CAMBIO



# TRABAJO, DIGNIDAD Y CUIDADO DE LA VIDA EN LAS REFORMAS SOCIALES

## Introducción

**E**l gobierno de Gustavo Petro, el primero de corte progresista en la historia reciente de Colombia, promovió y asumió una agenda importante de reformas sociales enfocadas en reducir las grandes brechas de desigualdad que por años han marcado la vida social, política y económica del país. En el discurso y en la praxis de esta administración las iniciativas de reforma se han sustentado en los principios de Estado Social de Derecho, defensa de derechos humanos y laborales, y justicia social como pilares de la configuración estatal.

En tal sentido, las reformas laborales, pensional y de la salud son las bases fundacionales de la transformación y la transición hacia un modelo de bienestar y equidad en Colombia. Cada una de estas iniciativas se encuentran articuladas alrededor de una visión del Estado como garante en el ejercicio pleno de los derechos y de la redistribución de la riqueza como una apuesta contraria a las dinámicas neoliberales introducidas en Colombia a finales de los años 80, y determinantes en la precarización laboral, debilitamiento del sistema pensional y mercantilización de la salud.

### **El trabajo decente es ley. La reforma laboral en Colombia como apuesta hacia la dignidad y la justicia social**

En las últimas décadas el mundo del trabajo en Colombia ha estado signado por dinámicas

de informalidad, regímenes contractuales que desconocen derechos laborales, y prácticas de intermediación ilegal que socavan las posibilidades de defensa de los intereses de los trabajadores y otras libertades sindicales. Todo ello ha sido el caldo de cultivo para que millones de personas que constituyen la fuerza de trabajo que sostiene la economía nacional laboren en condiciones inestables y precarias.

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2025), durante el semestre móvil marzo-mayo del año 2025 la tasa de informalidad laboral fue de 55,9%, mientras que en el mismo período del año anterior fue de 55,5%. En las ciudades y áreas metropolitanas los datos evidencian un índice de informalidad de 43%, mientras que en los centros poblados y rurales es de 83%, lo cual refleja unas brechas importantes en estas zonas.

Llegar a estos indicadores en Colombia ha sido posible, entre otras razones, por la existencia de instrumentos normativos que de manera frontal diezmaron las posibilidades de consolidar en nuestra sociedad prácticas de trabajo decente, tales como las leyes 50 de 1990 y 789 del 2002, impulsadas por gobiernos neoliberales que priorizaron el crecimiento empresarial a costas de la precarización de los/as trabajadores/as.

Pues bien, el proyecto de reforma laboral, hoy en día Ley 2466 del 2025, tuvo como principal propósito corregir las falencias que históricamente han condenado a la clase trabajadora a la pobreza y a la inestabilidad. Tras intensos y profundos debates en el Congreso

de la República, se logró esa ley que impugna décadas de regresividad laboral y que reivindica el trabajo decente de conformidad con el artículo 53 de la Constitución Política de 1991. Lo anterior implica la recuperación de derechos y el reconocimiento de nuevos beneficios que fortalecen la estabilidad laboral, la formalización, la negociación colectiva, y los derechos de mujeres, jóvenes, y sectores/población tradicionalmente excluidos.

Como resultado, se lograron varios puntos importantes para la reivindicación de los derechos de los/as trabajadores/as, dentro de los cuales se destacan los que resultaron centrales en la discusión: a) El contrato a término indefinido será la regla general en las modalidades de contratación; b) Se reconocerán recargos nocturnos a partir de las 7:00 pm y no desde las 10:00 pm, como se hacía anteriormente; c) Los recargos de dominicales y festivos se reconocerán al 100%; d) Se logró la formalización laboral de los/as aprendices del SENA, quienes serán vinculados con contratos que reconocen sus derechos como trabajadores/as; e) Se avanza hacia la formalización de trabajadoras domésticas, madres comunitarias y sustitutas; f) Se ordena que la situación de las personas migrantes no sea un obstáculo para su contratación con plenas garantías laborales; g) Los/as trabajadores de plataformas de servicios de reparto tienen la opción de ser reconocidos como tal en las relaciones laborales de subordinación, y por tanto se les debe garantizar sus derechos.

Los avances anteriormente están sustentados en los estándares internacionales del trabajo promovidos por la Organización Internacional del Trabajo, especialmente los convenios 87 y 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva, el convenio 190 sobre eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, así como en los principios del trabajo decente y justicia social.

Es una oportunidad para destacar que esta iniciativa legal contó no solo con la persistencia de las bancadas afines con la causa traba-

jadora, sino también con la movilización y el apoyo popular de la ciudadanía que asumió su papel como poder constituyente primario, y exigió de parte de los/as funcionarios/as públicos competentes diligencia en los procesos orientados a hacer efectivas estas decisiones tan fundamentales para superar las desigualdades en el país.

## La reforma pensional. El camino hacia la redistribución y la dignidad de la vejez en Colombia

El sistema pensional en Colombia se ha configurado de manera dual entre un régimen público (Colpensiones) y uno privado (Fondos de Pensiones). Esta estructuración, por demás inequitativa, fue establecida en la ley 100 de 1993 y ha generado distintas problemáticas, entre las que se reconocen las siguientes: a) baja cobertura pensional, pues solo el 18% de la población en edad de jubilarse tiene acceso a una pensión completa (Saavedra, 2023); b) Concentración de los ahorros en los fondos privados de pensiones; y c) desprotección de quienes a pesar de hacer sus aportes no logran cumplir con los requisitos para optar por una pensión digna.

Ante este escenario tan complejo, la propuesta de reforma pensional del gobierno de Gustavo Petro, Ley 2381 del 2024, se erige como una iniciativa de avanzada que busca consolidar un sistema basado en la equidad, la solidaridad y la reivindicación de lo público para garantizar el derecho a una vejez digna, reconocido en la Constitución y en normatividades internacionales.

De acuerdo con el artículo 3 de la ley que establece el sistema de protección social para la vejez, el modelo planteado está conformado por tres pilares:

1. El pilar solidario, orientado a garantizar un ingreso básico de 225.000 pesos colombianos a todas las personas mayores de 65 años que dada su condición de pobreza, po-

breza extrema y vulnerabilidad no tuvieron la posibilidad de cotizar en el sistema y no cuentan con una pensión. Con ello se espera sacar de la pobreza aproximadamente a tres millones de ancianos/as en el país.

2. Pilar semi-contributivo, orientado a los hombres mayores de 65 años y las mujeres mayores de 60 años que no cumplieron con los requisitos para acceder a la pensión.
3. Pilar contributivo, dirigido a trabajadores/as dependientes e independientes, servidores públicos y personas con capacidad de pago que puedan hacer aportes al sistema de pensiones, y compuesto por un pilar del mismo nombre con su régimen de prima media integrado por personas afiliadas al sistema cuyo ingreso sea superior a los 2.3 salarios mínimos legales vigentes, y un pilar de ahorro voluntario constituido por las personas que hagan sus aportes a través de lo que se conoce actualmente como Administradores del Componente Complementario de Ahorro Individual.

Recientemente la Corte Constitucional se pronunció con respecto a unos vicios de trámite encontrados en el proyecto de reforma, razón por la cual fue devuelta a los debates necesarios para la subsanación de los mismos en la Cámara de Representantes. Luego de su aprobación en esta corporación, queda pendiente el nuevo fallo de la Corte que habilite su entrada en vigencia, pues la fecha establecida, es decir, el 1 de julio del presente año, quedó suspendida hasta que se decida la constitucionalidad de la ley.

Sin duda, la reforma, que ha sido elogiada por la Organización Internacional del Trabajo e incluso por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, busca implementar un sistema pensional que garantice una vejez en condiciones de dignidad como un camino para resarcir los daños de tantas décadas de pobreza y desigualdad que han resentido los sectores históricamente marginados de la sociedad. También es una apuesta que se basa en principios de equidad de género y de

reconocimiento de las tareas de cuidado que ejercen cientos de miles de mujeres en el país, pues brinda la posibilidad de reducir cincuenta semanas por cada hijo (hasta un máximo de 150 semanas, equivalentes a tres hijos) al cumplir los 57 años y no alcanzar el mínimo de semanas requerido.

## **La salud es un derecho, no un negocio. Reflexiones acerca de la reforma a la salud y sus tareas pendientes**

Como ha sucedido en el mundo del trabajo, en el acceso a la educación o en la posibilidad de una vejez con dignidad, el caso de la salud en Colombia tiene unas particularidades históricas que la vinculan con el ascenso del neoliberalismo en distintos ámbitos de la vida social en el país. Durante muchos años ha sido tratada como un servicio, o más bien como un negocio supeditado a las leyes del mercado y por tanto mediada por los intereses de empresarios que han aprovechado dineros provenientes del Estado para procurar la cobertura en salud de la población.

El sistema de salud también fue resultado de lo establecido en la ley 100 de 1993, lo cual significó distintos obstáculos de acceso a la salud, sobre todo para los sectores más vulnerables, en tanto la privatización de este derecho tiene implicaciones a nivel de garantías para la recepción de atención médica de calidad. Ante este panorama el gobierno de Gustavo Petro plantea una reforma estructural para reconocer a la salud como un derecho humano que no tendría que obedecer a las lógicas comerciales o de mercantilización de las garantías de cuidado y bienestar de las personas.

Para ello, se propone eliminar la intermediación de las Empresas Promotoras del Servicio de Salud a partir de su transformación en **gestoras de salud**, es decir, encargadas de asuntos operativos sin la posibilidad de ma-

nejo de recursos, como ha sido desde hace casi treinta años. Igualmente se espera fortalecer la atención primaria y la prevención y que el Estado tenga una mayor participación en la financiación y gestión del sistema de salud.

En el presente año, el proyecto de reforma cumplió con sus debates en la Cámara de Representantes, en donde se aprobaron puntos de vital relevancia como el fortalecimiento de la atención primaria, de manera que los/as colombianos/as tengan un mejor acceso a los servicios con financiación asegurada. Para lo cual se establece centralizar la administración de los recursos públicas a fin de hacerla más transparente, eficiente y con enfoque territorial. Además, se aprueban cambios en el modelo de aseguramiento, con miras hacia la consolidación de un sistema basado en la gestión del riesgo y la prestación efectiva de servicios. Aunado a lo anterior, se configura un régimen laboral especial para los trabajadores de la salud que mejora sus condiciones y les ofrece estabilidad, en tanto se fortalecen los mecanismos de inspección, vigilancia y control, otorgando mayores facultades a la Superintendencia de Salud (Ministerio de Salud, 2025).

## Referencias

Congreso de la República. (2025). Ley 2466 de 2025 Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia. Diario Oficial No. 53160. Recuperado de:

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=181933>

----- (2024). Ley 2381 de 2024 *por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 52819. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.aspx?ruta=Leyes/30051782>

Departamento Administrativo de Estadística (2025). Boletín Técnico. Ocupación informal Trimestre móvil marzo - mayo 2025. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEI-HEISS-mar-may2025.pdf>

Ministerio de Salud de Colombia. (2025, 6 de marzo). La reforma a la salud termina su segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y se prepara para iniciar su trámite en la Comisión Séptima del Senado. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/reforma-a-la-salud-termina-su-segundo-debate-en-la-plenaria-de-la-camara.aspx#:~:text=Buscar,La%20reforma%20a%20la%20salud%20termina%20su%20segundo%20debate%20en,la%20Comisión%20Séptima%20del%20Senado&text=Bogotá%20D.C.%2C%2006%20de%20marzo,en%20la%20Cámara%20de%20Representantes>

Saavedra, F. (2023, 12 de agosto). En Colombia, solamente el 18% de la población en edad de jubilarse tiene una pensión completa. Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2023/08/12/en-colombia-solamente-el-18-de-la-poblacion-en-edad-de-jubilarse-tiene-una-pension-completa/>

# EL SISTEMA DE SALUD: LA CRISIS NO ES DE AHORA, VIENE DE ATRÁS<sup>21</sup>

*“... Ahora el problema no es que estén embolados o se hayan robado unos recursos, sino que ahora el problema es que 100 BILLONES en pesos del 2025 no son 33 BILLONES en pesos corrientes como si fuera una discusión de economía. Oiga, se robaron lo de dos reformas tributarias al menos. ESE DEBERÍA SER EL FOCO DE ATENCIÓN. Plata de todos los colombianos que se quedó en unos bolsillos en el camino. Y mientras tanto, gente muriendo en los hospitales porque las EPS no les pagan”.*

Fernando(6ytmj), 18 de julio de 2025<sup>22</sup>

**D**urante estos tres años de Gobierno de Gustavo Petro, uno de los temas con mayor debate público y mayor polémica ha sido el de la situación y los cambios propuestos al sistema de salud, instituido a través de la Ley 100 de 1993 como parte de la reglamentación de lo acordado en el marco de la Constitución Política de 1991, que estableció a la salud como un servicio público a cargo del Estado, y no como un derecho humano fundamental,<sup>23</sup> que podía ser prestado por actores tanto públicos como privados.

Los argumentos que en su momento se presentaron para justificar el cambio del sistema de salud del país a comienzos de la década de 1990, se concentraron en indicar que el sistema, configurado con una participación muy importante de institucionalidad pública, era ineficiente, burocrático y corrupto, y que

en este sentido era mejor estructurar un sistema de mercado de servicios de salud, con una participación amplia del sector privado, respondiendo a la tendencia internacional de ajustes estructurales neoliberales dentro de la apuesta de reducir el Estado y ampliar el mercado en el oferta de los servicios sociales.

Con esta argumentación en contra de lo público, en el marco de una situación del sistema de salud con dificultades en el acceso, oportunidad y calidad a los servicios de salud, y a pesar de la oposición de diversos sectores sociales y laborales, se dio paso a la reforma, instaurándose el Sistema General de Seguridad Social en Salud que definió un modelo de aseguramiento para la vinculación y el financiamiento contributivo para los sectores formales de la economía, y subsidiado para las capas de la población sin capacidad de pago de la prima de seguro, con una intermediación de los recursos públicos de salud entre el Estado y las instituciones prestadoras de servicios de salud a través de compañías privadas vinculadas al aseguramiento (EPS), y con un modelo de atención en salud centrado en la enfermedad que marginó la salud pública, clave para la producción y cuidado de la salud de los diversos grupos poblacionales.

Durante los últimos treinta años se dieron dos reformas de la Ley 100, a través de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, las cuales

- .....
- 21 Mauricio Torres-Tovar M.D., Salubrista Público. Profesor Asociado. Departamento de Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia.
  - 22 Fernando(6ytmj), 18 de julio de 2025. Tomado de la sección de opinión del diario El Espectador, sobre el artículo “Contralor ratifica que la deuda de las EPS es de \$33 billones y no de \$100 billones”.
  - 23 Este reconocimiento viene a aparecer en el orden jurídico colombiano solo hasta el año 2015 con la Ley 1751, conocida como Ley Estatutaria de Salud.

incorporaron diversos aspectos, entre ellos mecanismos para mantener el sostenimiento financiero del sistema y cambios en el modelo de atención en salud, sin afectar la matriz estructural de la intermediación financiera de la que hacen las EPS, que es pieza nodal del actual sistema de salud.

Acá surge la pregunta de cuándo una sociedad debe dar paso a reformar su sistema de salud, respuesta que tiene diversos aspectos que la justifican, pero que dependen del enfoque de comprensión de la salud como un derecho humano fundamental, diferente al de un bien de consumo privado.

## El talante de la reforma de salud propuesta por el Gobierno

La diferencia fundamental de la propuesta de reforma al sistema de salud que ha presentado el Gobierno Petro es que se propone afectar dicha matriz de intermediación, eliminando el manejo intermediado de los recursos públicos de salud vigente durante tres décadas, asunto que se ha constituido en el punto central del desacuerdo y que ha llevado a su bloqueo por parte de la oposición en el Congreso.

Es claro que, si el sistema de salud moviliza 100 billones de pesos anuales a través de las EPS, ellas se resisten a soltar un negocio de tales dimensiones. Y en este sentido, estos sectores empresariales opuestos a la reforma han establecido una narrativa y unas estrategias para colocar a la opinión pública y a la gente en general en contra de la reforma, demandada por muchos sectores sociales desde años anteriores. Y para esto han colocado en operación todo el aparato institucional aliado, es decir partidos políticos tradicionales, bancadas tradicionales del Congreso, gremios empresariales, tanques de pensamiento, sectores académicos y medios de comunicación masiva, para construir una narrativa que habla de las bondades del sistema de salud y sus avances durante estas tres décadas, y de los desaciertos de las decisiones de gestión en salud del gobierno actual.

El gobierno nacional ha tenido como agenda central en el sector salud, el diseño y gestión de una reforma al sistema de salud. En este camino, en el año 2023 presentó un primer proyecto de ley que fue archivado si discusión en el Senado, luego de haber hecho todo el tránsito en la Cámara de Representantes.

Esta propuesta de reforma estructuró entre sus principales planteamientos establecer una transición del modelo actual de aseguramiento privado a uno de aseguramiento social; el establecimiento de un modelo de atención promocional, preventivo y predictivo con enfoque territorial y de atención primaria en salud (APS), articulado a la creación de centros de atención primaria; un rol central de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) como pagador único; el fin progresivo del modelo de aseguramiento basado en las EPS, y el reconocimiento del talento humano en salud y la mejora de sus condiciones laborales.

Posteriormente, en el año 2024 el Gobierno volvió a presentar una segunda propuesta de proyecto de Ley que mantuvo en gran medida la propuesta anterior, pero no estableciendo la desaparición de la EPS, sino su transformación en Gestoras de Salud y Vida, y eliminando el manejo intermediado de los recursos públicos de salud. Este proyecto por dilaciones en el Congreso no alcanzó a ser resuelto en la legislatura anual.<sup>24</sup>

## Gestión en salud en paralelo

De forma paralela a esta acción legislativa, el Gobierno, durante estos tres años ha impulsado a través del Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud un conjunto de gestiones que han

24 <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/nueva-propuesta-para-transformar-entre-todos-el-sistema-de-salud-en-colombia.aspx>

buscado corregir los problemas del sistema de salud, tales como la configuración de un modelo de atención en salud de base territorial y con enfoque de APS, centrado en la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y la predicción temprana de la enfermedad; la remodelación y/o apertura de centros de atención en salud para adaptarlos como CAPs, con la configuración de equipos territoriales de salud y la recuperación de la figura de la promotora comunitaria en salud; la intervención a un conjunto de EPS y la liquidación de otras; el ajuste al monto de la UPC; y el incremento en el pago directo de la ADRES y las IPS y las ESE.

Pero los sectores opuestos a la reforma le atribuyen la situación actual calamitosa del sistema de salud, inculpándolo de su destrucción y de la debacle en la atención. Olvidan estos sectores que dicha situación crítica, expresada en múltiples problemas como las limitaciones en acceso y oportunidad a las atenciones en salud, el no acceso a procedimientos terapéuticos y a medicamentos, la pérdida de ingentes recursos del sistema, la destrucción de la red pública hospitalaria, las muy precarias condiciones laborales de los y las trabajadoras del sector salud, entre otras graves situaciones, vienen de muy atrás, como bien lo han revelado diversos informes de la Defensoría del Pueblo y múltiples estudios académicos.

Durante el actual gobierno, Colombia ha dado pasos significativos hacia el reconocimiento y garantía del derecho a la salud de las personas trans. En este sentido, uno de los avances más relevantes fue la expedición de la Circular Externa 011 de 2024, que sentó un precedente al establecer el acceso a servicios de afirmación de género que incluye a la niñez y la adolescencia, sin requisitos patologizantes ni restricciones discriminatorias. Bajo el liderazgo del entonces superintendente Luis Carlos Leal, esta medida buscó desmontar barreras estructurales históricas que han limitado el acceso de las personas trans al sistema de salud. Aunque sectores conservadores

desinformaron sobre su alcance, la circular fue respaldada por organizaciones sociales, defensoras de derechos humanos y expertos en salud como una herramienta clave de inclusión, equidad y justicia. En paralelo, la ampliación del acceso al tratamiento del VIH, mediante alianzas con organizaciones como Médicos Sin Fronteras, evidenció un compromiso del gobierno con una política de salud más incluyente y con enfoque de derechos. Pero si estos avances representan buenas prácticas institucionales, aún persisten brechas importantes en su implementación efectiva en los territorios.

## ¿Situación calamitosa o sabotaje al cambio en salud?

La falta de acceso a múltiples servicios de salud, con escasa oportunidad para que se desarrollen las acciones terapéuticas, un desabastecimiento de medicamentos, y un importante volumen de quejas y de tutelas, se le atribuyen a la gestión gubernamental actual, con base en informes de la función pública, como los publicados la Procuraduría General de la Nación, que en este periodo ha mostrado oposición a la gestión del gobierno nacional. Allí se menciona que se ha configurado una crisis humanitaria y estructural del sistema de salud, en tanto los pacientes enfrentan una crisis crítica debido a la insuficiencia financiera y operativa del sistema, con efectos directos sobre el derecho a la salud; que hay una insuficiencia de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y decisiones técnicas cuestionables, en tanto el aumento del 5,36% en la UPC no derivó de un cálculo técnico riguroso; que se han evidenciado deudas atrasada con Entidades Prestadoras de Servicio de Salud (EPS) por pagos de presupuestos máximos, ajustes pendientes y falta de claridad en la metodología de cálculo de la UPC, lo cual afecta el flujo de recursos esenciales; que hay desabastecimiento de medicamentos; y que hay quejas y tutelas en aumento, lo que refleja insatisfacción generalizada y riesgos para el

acceso efectivo a la atención,<sup>25</sup> y frente a esta situación ha solicitado a la Corte Constitucional declare el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de salud.

Por su parte, la Contraloría General de la República (CGR) ha sostenido que hay una insostenibilidad financiera de las EPS, en tanto solo seis de 29 EPS cumplen los requisitos financieros mínimos; y que las deudas acumuladas alcanzan los 32,9 billones de pesos. Igualmente sostiene que hay un incremento de denuncias y deficiencias operativas, indicando que hubo un aumento del 23,2/ % en denuncias durante los años 2023 y 2024, y las intervenciones del gobierno a varias EPS no han revertido su deterioro financiero ni presaccional; y propone una concertación nacional y mejora institucional que apunte a diseñar un sistema con trazabilidad monetaria, mayor control, auditoría efectiva y transparencia técnica, con participación multisectorial para reconstruir la sostenibilidad del sistema.

A esta narrativa habría que sumar los pronunciamientos constantes que hacen el gremio de las EPS, sectores políticos tradicionales, ciertos actores académicos y algunas asociaciones de pacientes, en la misma dirección de que se está destruyendo el sistema de salud y se van a perder los grandes avances logrados.

Esta situación requiere ser contrastada con los hechos reales que el propio gobierno nacional ha podido verificar en este periodo. De un lado, el grave problema de pérdidas financieras al interior del sistema durante estos años que, si bien incluye una discusión sobre el monto, revela que ha habido un desangre sistemático por parte de las EPS de los recursos públicos de la salud. Este monto se mueve entre un margen de \$32,9 billones, de acuerdo al informe de la CGR, y de \$100 billones en pe-

25 <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuradora-advirtio-crisis-humanitaria-enfrentan-pacientes-sistema-salud.aspx>

sos de 2025 que según el Gobierno Nacional resultan de incluir la deuda histórica desde la proclamación de la Ley 100 de 1993, y la actualización por inflación y devaluación, más \$2,7 billones de recursos “ocultos” en el año 2024, en tanto la Adres giró \$87,7 billones ese año a las EPS, pero éstas solo reportaron haber recibido \$85 billones.

En este sentido las pérdidas de dinero no son actuales; el robo y mal uso de los recursos públicos de salud ha sido una constante en la historia del sistema, y sus principales responsables son las EPS.

La Adres en estos tres años ha hecho el traspaso a tiempo de los montos correspondientes a las EPS, pero estas han retrasado o negado históricamente el pago a las IPS y ESE. Y en el periodo actual esto ha sido constante, como estrategia que impide a las instituciones prestadoras de salud poder cumplir su papel adecuadamente, y se generan los problemas de acceso, oportunidad y calidad en la atención, y un enorme malestar e insatisfacción entre la gente, y la narrativa sobre la supuesta responsabilidad del Gobierno Nacional.

En relación con el efecto de la intervención gubernamental a las EPS, se plantea que entre los años 2023 y 2024 el déficit se ha reducido en \$707 mil millones (3,7/ %), el cual sin duda no es grande, pero muestra un indicador positivo, además de una disminución en los reclamos y por el aumento al menos en un 25% del pago a los hospitales públicos y ahorro en medicamentos.

En cuanto al incremento a la UPC, el gobierno nacional durante los años 2022 y 2023 lo hizo con un porcentaje dentro de la tendencia histórica, pero una vez conocida la fórmula que se aplicaba, con base en informaciones que las mismas EPS le entregaban al Ministerio de Salud, que son de mala calidad, decidió hacer el aumento solo sobre la base del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Esta decisión ha levantado la indignación de las EPS, para las cuales la UPC nunca es suficiente, a pesar de que no se sepa a ciencia cierta

cómo utiliza los recursos, que debería ser la discusión real, además de saber dónde están los recursos de años anteriores.

El desabastecimiento de medicamentos parece ser otra estrategia para generar un clima de malestar entre la gente, y oponerla al gobierno y a la reforma. Las visitas que hizo la Superintendencia de Salud a gestoras farmacéuticas permitió encontrar bodegas con stocks de medicamentos, y corroboraron este hecho. Guardan los medicamentos, no generan o retrasan los procesos de importación, sumado a que las farmacéuticas también desarrollan sus estrategias de rentabilidad produciendo solo ciertos medicamentos, hace que esta situación no sea una responsabilidad de las medidas del Gobierno. Esto a su vez muestra la debilidad del Estado en su acción de inspección, vigilancia y control (IVC) hacia este tipo de actuaciones de las aseguradoras y las gestoras farmacéuticas. Reforzar la acción estatal en salud, en diversos temas, entre otros los de IVC, haría posible un mejor sistema de salud, pero es algo rechazado por estos actores porque afecta sus intereses económicos.

Sin duda hay un volumen importante de quejas y tutelas, que no tienen una tendencia muy diferente a la de las otras tres décadas. Estas son la expresión del malestar por la no garantía de los bienes y servicios que un sistema debe garantizar a sus ciudadanos. Las estrategias implementadas, como se ha dicho, de retrasar por parte de las EPS el pago o no pagar a las IPS y ESE, el quedarse con medicamentos en bodegas, el no gestionar adecuadamente la importación de insumos y medicamentos, hace que no haya acceso oportuno a los servicios de salud y que no se acceda a la tecnología y medicamentos que se pueden requerir, lo que sin duda genera un clima de malestar y discordia,

Esta situación debe llevar a analizar si realmente lo que ha venido ocurriendo en este periodo de gobierno es una destrucción del sistema de salud, o el desarrollo de un conjunto de estrategias por parte de los actores que se ven afectados con la reforma, para ge-

nerar un clima de malestar y de precariedad, y una opinión pública que se coloque en contra de la reforma, y contribuya a proteger sus intereses económicos.

## Las claridades necesarias

Faltando un año del período presidencial, se ve poco probable la aprobación de una reforma al sistema de salud. Lo que le demanda al Gobierno nacional meterle el acelerador a su gestión en los aspectos de implementación del modelo de atención de APS, el saneamiento de las EPS intervenidas, y una mejor vigilancia y control sobre los diversos actores del sistema, que reviertan los malestares de la gente por falta de atención, el acceso a medicamentos, entre otros asuntos.

Pero en todo caso el proceso de deliberación y discusión en torno a la reforma durante los últimos tres años, ha ayudado a abrir las preguntas necesarias frente al sistema de salud, y a comprender por qué esta dinámica se ha concentrado en la estabilidad financiera del sistema y no en el cuidado, protección y atención de la salud de la gente, y cuáles actores están por mantener un modelo centrado en el mercado u otros en la garantía de la salud como un derecho humano.

El punto nodal, son sin duda los ingentes recursos públicos que maneja por año el sector salud, que durante treinta años se han perdido inmensurablemente. Esto demanda un mecanismo social y técnico que establezca la verdad sobre lo que ha pasado con los recursos públicos de salud del sistema en estas tres décadas, incorporando medidas como las auditorías forenses, y exigiendo que se devuelvan los dineros que fueron hurtados del sistema, como en el caso de Palacino en la EPS Saludcoop. Y en relación a los recursos necesarios, expresados en el debate frente al monto de la UPC, se requiere revisar bien para qué, quiénes y cómo se utilizan, y qué resultados de salud realmente generan, y no aceptar simplemente que la UPC se debe incrementar infinitamente.



# AVANCES Y TROPIEZOS EN LAS POLÍTICAS AGRARIAS<sup>26</sup>

**A**nalizar las políticas agrarias del Gobierno de Gustavo Petro, implica abordar integralmente al menos tres tópicos claves: 1) el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz (AFP) de 2016, especialmente en lo relacionado con los compromisos incluidos en los Puntos 1 y 4 sobre la Reforma Rural Integral (RRI), para lo cual la referencia debe ser lo establecido en el Plan Marco de Implementación (PMI) establecido en el año 2017 entre las partes signatarias del AFP, actualizado en noviembre de 2024; 2) el desarrollo de las políticas agrarias incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND): “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” (Ley 2294 de mayo 19 de 2023); y finalmente, 3) la política de restitución de tierras derivada de la ley de víctimas (Ley 1448 de 2011, prorrogada una década más por la Ley 2078 de 2021).

## De dónde venimos

Durante el primer año de este Gobierno los esfuerzos se concentraron en dejar plasmados en el PND los énfasis de las políticas agrarias, en medio de intensos debates en el Congreso de la República con los representantes del poder terrateniente y de la oposición política, renuentes férreamente a cumplir con la RRI incluida en el Punto 1 del Acuerdo de Paz, que hizo pensar nuevamente al país político que nos enfrentábamos a una reactualización del Pacto de Chicoral de 1971 (Uprimny, 2022). En

.....

26 Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA

este período, aunque el Gobierno logró los consensos políticos necesarios para la aprobación del PND, los niveles de ejecución de las metas y presupuestos asignados a las diferentes instituciones responsables de ejecutar las políticas públicas agrarias, fue bajo y acrecentó las críticas sobre la falta de experticia y gerencia de la izquierda gobernante; y se ha prolongado en el transcurso del gobierno: Durante el tercer año del Gobierno de Petro, de acuerdo con un informe de Ministerio de Hacienda sobre las cifras de ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) para el 2024, los compromisos acumulados para el periodo fueron de \$456,5 billones, pero la ejecución real fue de \$394,7 billones. Si se toma en cuenta la cifra inicial del PGN, la ejecución solo alcanzó el 78,6%. Los sectores administrativos con menor ejecución fueron: Presidencia (27,7%), Deporte (36%), Agricultura (38,6%) y Transporte (42,5%) (Infobae, 2005)

Dentro de las apuestas más significativas de las políticas agrarias del PND (2022-2026) (SAC, 2025), hay varios puntos que vale la pena destacar: el reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de derechos (acto legislativo 1 de 2023), la implementación de la Reforma Agraria Integral contemplada en el AFP, y el desarrollo de planes ordenamiento social y ambiental de la propiedad rural como una prioridad, para garantizar mediante la coordinación entre diferentes ámbitos del Gobierno, una distribución más equitativa de las tierras, la productividad rural y la soberanía alimentaria a partir del fortalecimiento de la economía campesina, popular y comunitaria. Para alcanzar estos propósitos, se optó por

configurar una nueva estructura del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, para redistribuir tierras, formalizar los derechos territoriales de los campesinos y de las comunidades étnicas, y fomentar la producción sostenible; y se estructuró un Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y fortaleció el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

Con esta ruta general aprobada por el legislativo, el Gobierno debía desarrollar las políticas públicas agrarias y sociales adecuadas. No obstante, al finalizar el primer año del mandato eran palpables grandes resistencias políticas y jurídicas frente a cada una de las medidas enunciadas, lo que nos llevó a plantear en el informe de las Plataformas de Derechos Humanos de 2023, que estábamos frente a una coyuntura de verdadero bloqueo institucional que implicaba para el Gobierno el reto de agenciar las reformas sociales mediante decretos y actos administrativos (Plataformas de DDHH, 2023, 63).

Este panorama de bloqueo institucional se profundizó durante el segundo año del Gobierno, pues en las legislaturas de los años 2023-2024 no se aprobaron las normas estructurantes de la RRI, tales como la ley de tierras, el catastro multipropósito y la jurisdicción agraria. Esto apresuró el activismo administrativo del Gobierno para impulsar las reformas y mostrar resultados en la gestión pública; sin embargo, este período se puede calificar como de ejecutorias dispersas y fragmentadas, distantes de las metas establecidas tanto en el PND como en el AFP (Estrada: 2025, 213).

Aunque en el segundo año se evidenció un notable impulso administrativo de las políticas de compra y formalización de tierras, en medio de debates pertinentes acerca de las metodologías y cifras oficiales entregadas en los dos últimos años por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), en relación con la realidad de las tierras ingresadas y disponibles en el Fondo de Tierras (FT), y de las tierras efectivamente entregadas y tituladas (ST, 2025, 36 y ss), las ejecutorias

realizadas en esos aspectos por el Gobierno Nacional en este período, se encuentran lejos de las metas trazadoras (Procuraduría General de la Nación, PGN, 2023), y han estado atravesadas por problemas graves de falta de rigor técnico, jurídico y de avalúo comercial, sin contar los hechos de corrupción detectados por la PGN y por otras fuentes que hacen seguimiento a la implementación del AFP.

En efecto, la PGN señaló en febrero del año 2024 que el exdirector de la ANT, Gerardo Vega Molina, incurrió en presuntas irregularidades al adquirir un predio en Chimichagua (Cesar) por un precio que superó en 70% su precio real, comparado con los precios de mercado de cuatro predios en condiciones similares. La PGN en su proceso de seguimiento a la compra de tierras por la ANT, ha señalado reiteradamente que no han existido reglas claras para la adquisición de tierras por esta entidad, ni se aplican los procedimientos de valoración técnica, administrativa y jurídica sobre los títulos de los bienes inmuebles que se han comprado; y al menos en 18 casos, los predios comprados por esta entidad no son aptos para el aprovechamiento agropecuario por encontrarse en traslape con cuerpos de agua como ciénagas, playones o humedales, o tienen linderos alterados, o se encuentran con problemas de falta de seguridad para su tenencia al estar localizados en lugares controlados por grupos armados ilegales. La PGN calculó que cerca de 136 mil millones de pesos están comprometidos en estas irregularidades. Alrededor de catorce casos fueron denunciados por el actual director de la ANT, Felipe Harman, algunos de ellos en Puerto Gaitán (Meta), Santa Fe de Majagual (Sucre) y Cumaribo (Vichada); algunas de estas compras han sido revocadas, impidiéndose así el detrimento del presupuesto público. La PGN señaló además en su Sexto Informe al Congreso sobre la Implementación del Acuerdo de Paz 2024, que cerca del 60% de los predios rurales registrados en el Fondo de Tierras, no fueron adecuadamente caracterizados conforme a las condiciones mínimas contempladas en el capítulo 2 del artículo 9 del Acuerdo 329 del 2014 expedido por el Consejo Directivo de la

Agencia Nacional de Tierras, lo que dificulta su distribución efectiva y transparente. En cifras netas se trata de 8.917 predios que representan 1.4 millones de hectáreas (PGN, 2024).

## Las contradicciones de las cifras

El Gobierno Petro arrancó en agosto de 2022 con una línea base establecida en el Fondo de Tierras de 17.506 hectáreas (las tierras aportadas durante el segundo gobierno de Santos y el de Duque), y fijó ambiciosamente como meta del cuatrienio la entrega de tres millones de hectáreas previstas en el AFP y el PMI; esta meta del PND, sin embargo, fue modificada a la mitad por la ANT (o sea, a 1,5 millones de hectáreas) como lo informó en su informe de gestión de 2023, de las cuales se entregarían 100 mil ha en 2023, 500 mil ha en 2024, 500 ha en 2025 y 400 mil ha en 2026. Asimismo, se redujo la meta de formalización de tierras del cuatrienio, pasando de 3.972.423 ha. a 3.9 millones, con base en una metodología de focalización del trabajo con los denominados Núcleos de la Reforma Agraria, los cuales definen zonas rurales que por sus características socioeconómicas, ambientales y su limitado acceso a la propiedad y uso de la tierra permiten priorizar las acciones de entrega, formalización y restitución de tierras, y el fomento de proyectos productivos para la seguridad alimentaria, la generación de ingresos y la construcción de paz, a partir de la articulación de la oferta institucional. Para 2024 se priorizaron cuatro núcleos en los departamentos de Córdoba, Sucre, Guajira y región del Magdalena Medio (ANT, 2024).

Con el fin de unificar la información oficial sobre las entregas y formalización de tierras, el MADR adoptó en agosto de 2023 el Contador Oficial de la Reforma Agraria, que va reportando periódicamente sobre el cumplimiento de los indicadores de la gestión de tierras, aunque hay dificultad para entender las metodologías que usa el Ministerio para ajustar la información de diferentes fuentes gubernamentales como la ANT, el Sistema In-

tegrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Precisamente ante las contradicciones advertidas en las cifras presentadas por las diferentes instituciones responsables de las políticas de tierras, a lo largo del año 2024 el Gobierno desarrolló un proceso de actualización de las metas trazadoras incluidas en el PMI aprobado en 2018 (UIAP: 2024). Esto llevó a su vez a un ajuste de las cifras reportadas por las entidades responsables de la implementación de la RRI (ST, 2025, 36), cuya metodología buscó evitar la confusión en los indicadores iniciales de la gestión de tierras en el marco de la RRI; por ejemplo, se cambió el indicador universal de “adjudicación de tierras” por el de “entrega efectiva de tierras”, lo que modificó sustancialmente el reporte de las cifras.

El impacto del cambio para el reporte de las cifras lo muestra la investigadora Rocío Londoño al mostrar una diferencia notable entre el concepto de entregas provisionales de tierras, y el de tierras entregadas definitivamente por haber quedado registradas en la Oficina de Registros Públicos (ORIP) (Londoño, 2024). Con base en esta distinción, se observa que a octubre de 2024 se registraron 101.636 ha. de tierras provisionales “entregadas”, que representan 408 predios, de una extensión promedio de 249 ha.; en contraste, al aplicar el concepto de las tierras efectivamente entregadas (con registro público), se encuentra que pasaron a dominio real de comunidades campesinas y étnicas como sujetos de la RRI, sólo 10.006 ha., que representan 1.048 predios, con una extensión promedio de 9.5 ha. (Razón Pública, 2024)

Otra situación de confusión detectada en las cifras, reprochable además por la falta de seriedad en la información dada a la opinión pública, se ha dado alrededor del Fondo de Tierras (FT), cuya misión es la entrega gratuita por parte de la ANT de los tres millones de hectáreas consagradas en el AFP. Este Fondo tiene tres fuentes que lo alimentan: compra directa, transferencias sin erogación y tierras obtenidas

mediante procesos agrarios. Hasta agosto de 2024, las fichas técnicas de los indicadores de hectáreas de tierras entregadas y formalizadas se encontraban combinados en el SIPO, por lo cual se complicaba en cálculo independiente de cada aspecto. El deslinde de los dos indicadores de acuerdo con la ANT, en noviembre de 2024 mostró que habían ingresado al Fondo un total de 741.680 ha. Con corte a agosto de 2022 (acumulado de los gobiernos de Santos y Duque), fueron aportadas 317.117 ha (43%), y hasta noviembre de 2024 las cifras oficiales indican que durante el Gobierno de Petro han ingresado adicionalmente 424.562 ha (57%).

Lo que indicaban las cifras antes de la actualización de PMI, y del ajuste de la metodología al sistema de información SIPO administrado por el DNP, es que a corte de abril de 2024 existían en el Fondo un total de 2.426.438 ha., cifra estaba completamente distorsionada, en parte por el conteo que se hacía de tierra con ocupaciones previas. Por esto se optó, con el ajuste realizado, por contar estrictamente el ingreso al FT de tierra nueva o desocupada (ST, 2025, 38 y 39). Hechos los ajustes comentados, en los cálculos de la ANT se pasó de un supuesto cumplimiento acumulado de la meta hasta noviembre de 2024, incluyendo lo gestionado por parte del actual Gobierno, calculado en 2.426.438 ha., a una realista cifra de 741.680 ha, dentro de la cual hay que distinguir claramente entre entregas definitivas y provisionales (SA, 2025, 42).

Con esta depuración se logró precisar la realidad de las tierras efectivamente entregadas por el actual Gobierno. Antes de la actualización y del ajuste metodológico hecho al conteo de tierras, la ANT reportaba a agosto de 2024 que se habían adjudicado 914.904 ha., pero a partir del ajuste metodológico comentado los datos del contador de la reforma agraria del MADR y de la ANT, mostró que a noviembre de 2024 se habían adjudicado sólo 170.835 ha, de las cuales el 10% (17.767 ha.) fueron entregadas durante los gobiernos de Santos y Duque, y el 90% (153.068 ha.) en los tres años del Gobierno de Petro, avance muy

significativo pero distante aún de las metas incluidas del AFP, hecho preocupante si se tiene en cuenta que la implementación prevista sólo ocupa tres períodos presidenciales.

Peor aún resulta el análisis si se tiene en cuenta que de las 153.068 ha. entregadas por el actual Gobierno, 12.537 ha. (8%) corresponden a entregas definitivas porque han sido registradas en la ORIP (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos), y el resto, 140.531 ha (92%) son entregas provisionales, sin registro público, lo que supone una posesión precaria de esos predios. En relación a la meta del AFP de 3 millones de ha. entregadas, las 170.835 ha. acumuladas hasta el tercer año de Petro, representan un escasísimo avance del 5,6% del cumplimiento total.

Se debe constatar que en el transcurso del tercer año del Gobierno de Petro, la ANT ha acelerado la compra masiva de tierras y ha desarrollado una estrategia de entrega y formalización de predios rurales, algunos con alto nivel simbólico. De esta manera, 1.788 haciendas fueron ofertadas para la reforma agraria, y se formalizaron títulos en zonas emblemáticas del país donde acontecieron masacres y despojos masivos de tierras, tales como en Ituanogo donde la ANT entregó 1.700 hectáreas en el corregimiento de El Aro, y en el Sur de Bolívar, donde 1.500 hectáreas de la finca Las Pavas fueron devueltas a los campesinos y campesinas tras su despojo hace por 24 años.

Otro avance para destacar en las ejecutorias del Gobierno en su tercer año es la compra de 77.103 hectáreas para comunidades étnicas, superando las 14.000 hectáreas adquiridas durante los gobiernos de Santos y Duque. Adicionalmente, el Gobierno ha creado 153 resguardos indígenas y ha otorgado 73 títulos colectivos a comunidades afrocolombianas (ANT, 2024a).

Los resultados de la entrega de tierras, a corte del 31 de diciembre de 2024, quedaron así: la ANT gestionó la adquisición de 234 predios, que representan un total de 38.420,28 ha (ANT, 2024a), muy lejos de la meta establecida

de entrega de tierras para este año en el PND, prevista en 500 mil ha.

Durante el año 2024, el presupuesto asignado para la compra de predios por parte de la Dirección de Acceso a Tierras (DAT) fue de \$2,69 billones, de los cuales se comprometieron \$2,68 billones, lo que representa un nivel de ejecución del 99%. Sin embargo, al cierre del año, el monto obligado y pagado efectivamente fue de \$231.533 millones, equivalente al 8,6% del total apropiado. Esta ejecución refleja avances en la gestión de compra, pero muestra serios problemas en el cierre financiero de los predios negociados, con el fin de acelerar la transferencia efectiva de tierras a las comunidades beneficiarias.

## Sobre la formalización de tierras

En relación al tema de la formalización de las tierras del país, que tiene como meta del AFP siete millones de ha., los resultados presentan avances importantes en este Gobierno, aunque distantes aun de las metas. El sistema de información sobre la implementación del AFP estableció tres categorías de títulos para darle claridad y realidad a las cifras reportadas: a) títulos expedidos durante el Gobierno de Petro con registro público; b) títulos expedidos durante el Gobierno Petro pero pendientes de registro, y c) títulos expedidos antes del Gobierno Petro pero registrados en la ORIP a lo largo de estos tres últimos años.

Metas de Formalización de 3,9 millones de ha –PMI para Gobierno Petro (2022-2026)

INDICADOR	2023	2024	2025	2026
Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas	1.130.973	908.231	1.009.158	924.061

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

De acuerdo con el Contador de la RRI, a 17.330 predios se les han expedido títulos, de los cuales el 61,7% tienen registro público, y 2.224 corresponden a títulos expedidos durante los gobiernos de Santos y Duque, que ya fueron debidamente formalizados (Londoño: 2024). Durante lo corrido del Gobierno Petro, la ANT ha logrado formalizar más de 1.2 millones de hectáreas. El XV Informe de la Secretaria Técnica (ST: 2025) de la verificación al cumplimiento del AFP

que hace CINEP y CERAC, detalla que frente a la meta del cuatrienio a cargo de la ANT de formalizar 3,9 millones de ha., en el plan institucional de 2024, hay avances, pero insuficientes (ST: 2025, 65). De acuerdo con el informe de gestión de la ANT (IV trimestre de 2024), los resultados (que coinciden con el tercer año del Gobierno), muestran que se formalizaron 416.992 ha., lo que significa un cumplimiento de tan solo del 45.9% de la meta fijada para 2024 por el PMI.

Avance formalización acumulado al IV Trimestre de 2024

AVANCE TRIMESTRAL	FAMILIAS BENEFICIADAS		TÍTULOS HECTÁREAS
PRIMER TRIMESTRE	1.677	1.429	32.559,73
SEGUNDO TRIMESTRE	10.439	2.348	314.421,31
TERCER TRIMESTRE	10.076	2.249	15.145,66
CUARTO TRIMESTRE	3.902	3.773	54.865,49
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>26.094</b>	<b>9.799</b>	<b>416.992,19</b>

Fuente: Base Maestra de Tierras 2024/12/31. ANT 2024 (IV trimestre).

Por otra parte, el Informe trimestral de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas del periodo 27 de diciembre de 2024 al 26 de marzo de 2025 (S72025/188) basado en el Contador de la RRI del MADR, indica de manera más general que se han formalizado en estos siete años de implementación del AFP, 3.216.709 ha., que representan, respecto a la meta de siete millones de ha. del AFP, un avance del 45,6%. Durante la vigencia del actual Gobierno se han formalizado 1,6 millones de ha., de acuerdo con las cifras oficiales.

Un instrumento contemplado en el AFP, base para el ordenamiento social de la propiedad rural, es el catastro multipropósito, el cual no se ha adelantado en el marco de una política pública específica que fortalezca técnica y financieramente al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para su gestión; por tal razón, en cierto sentido, se ha privatizado y se ha desarrollado a través de pilotajes entregados a operadores particulares, lo que ha conducido a falta de claridad y coordinación institucional, y en varias ocasiones a la producción dispersa y problemática de información catastral, de baja validación (Niño, 2024)

El PND fijó como meta al cabo del cuatrienio contar con un 70% del territorio actualizado catastralmente, lo que significa alcanzar 80 millones de hectáreas. Esta meta es de difícil cumplimiento porque el IGAC fue debilitado en las dos últimas décadas, en las cuales se cerraron varias direcciones territoriales de la entidad y se redujo hasta en 30% su presupuesto. En 2023 tan solo existían 22 territoriales funcionando; y durante el Gobierno de Petro se abrieron las direcciones territoriales de Putumayo y Chocó, y para el tercer año se proyectó abrir las del resto de los departamentos, para lo cual se buscó aumentar el presupuesto de la entidad en la vigencia de 2024.

A finales de 2024 los resultados de la actualización catastral continuaban siendo precarios: el 60,53% del territorio nacional está

desactualizado catastralmente, el 12,40% está actualizado y el 27,07% permanece en estado “por formar”. En las zonas rurales, se encuentra desactualizada una extensión de 68,5 millones de hectáreas (60,29%), el área rural actualizada corresponde a 13,9 millones de hectáreas (12,30 %), y el área por formar a 30,7 millones de hectáreas (27,07 %). A nivel de zonas urbanas, la extensión desactualizada es de 267.423 hectáreas (0,24 %), la actualizada de 117.021 hectáreas (0,10 %), y las áreas por formar 612 hectáreas (IGAC, 2024, citado por ST, 2025:34).

La Contraloría afirmó que el catastro se había completado o estaba en proceso de actualización en tan solo 177 municipios (6,6% de los 1102 municipios del país) a finales del año anterior, de las cuales el 91,4% del área rural y el 72% de la urbana no disponen de datos actualizados (El Tiempo, 2024). El IGAC reportó que, en el año 2024, 208 municipios estaban actualizados catastralmente, los cuales representan 30.5 millones de hectáreas y equivalen al 26,8% del país. Las cifras son diferentes, y dependen en buena medida de las metodologías aplicadas por las entidades, lo que exige claramente unificación.

La Contraloría (2024) estableció que a nivel presupuestal para el IGAC existe un doble hallazgo: por un lado, un aumento incremental de recursos financieros para el catastro;<sup>27</sup> y por otro, una bajísima ejecución de los recursos. Para el año 2024 el IGAC recibió una asignación de casi \$1 billón de pesos, una tercera parte destinada para el catastro; pero se evidenció que en el periodo 2020-2023, la no ejecución osciló entre el 48% y el 79% de los recursos asignados.

.....

27 Según la Contraloría (2024) para 2019 la asignación presupuestal para el IGAC no superaba los \$40 mil millones. En 2020, la entidad recibió \$60 mil millones, en 2021 se incrementó el presupuesto en más de un 400% llegando a \$252 mil millones, y para 2023 la asignación llegó a \$385 mil millones.

## La Política de Restitución de Tierras

Esta política es un eje central en la implementación de la RRI, con origen en la Ley 1448 de 2011, y la acción fundamental para la reparación de las víctimas del conflicto armado. Su ejecución ha enfrentado múltiples desafíos estructurales para la restitución real de las tierras despojadas, tanto en la etapa administrativa como en las fases judicial y del post-fallo del proceso restitutorio (CCJ, 2018). A mayo del 2025, según cifras de la Unidad de Restitución de Tierras (URT, 2025), el acumulado de solicitudes de reclamación presentadas es de 165.246 ha., de las cuales la URT ha gestionado para la fase administrativa del proceso de restitución un total de 146.007 solicitudes (un 88% de las solicitudes hechas por las víctimas); esto quiere decir que 19.182 solicitudes (22%) fueron rechazadas por alguna razón durante los catorce años de implementación de la política.<sup>28</sup> El aumento en las inclusiones de las solicitudes presentadas refleja que la URT ha mejorado su capacidad para la valoración de los casos y esto involucra un trabajo de campo más exhaustivo, lo que garantiza los derechos de más víctimas reclamantes de sus tierras (ST, 2025, 25).

De las 146.007 solicitudes estudiadas por la URT, han culminado el trámite administrativo 111.458 solicitudes, pero sólo 44.433 se han registrado en el Registro Único de Pre-

.....

28 La ST (2025, 25) señala que “históricamente, en la etapa administrativa se observa una elevada tasa de negación de solicitudes de inscripción al registro (65 %). Para menguar esta situación, la URT definió procedimientos más rigurosos que permiten analizar con mayor detalle las razones legales de fondo y determinar si realmente se justifican, o si se trata de una interpretación incorrecta de las facultades de la Unidad. Como resultado, se logró una tasa del 72 % de inclusión de solicitudes en el registro (URT, 2024a)”.

dios y Territorios Abandonados (RUPTA), para la protección de los derechos de propiedad, posesión y ocupación de víctimas despojadas. De las 146.007 solicitudes aceptadas, la URT ha presentado a la fase judicial de la restitución 24.371 demandas que incorporan 40.075 de las solicitudes aceptadas, o sea, un 27,4% de las solicitudes en trámite. De todas maneras, cerca de 70% de las solicitudes hechas por las víctimas del despojo, se encuentran represadas en la URT.

En los catorce años de implementación de la restitución, se han proferido 10.330 sentencias, que han resuelto 17.028 solicitudes presentadas por las víctimas al procedimiento de la restitución. En otras palabras, de las 146.007 solicitudes aceptadas por la URT, tan solo el 11,6% han alcanzado solución judicial. El mandato judicial es una formalidad que no implica que el total de las víctimas beneficiadas con los fallos logren la posesión material de los predios, por múltiples razones: la falta de seguimiento de las autoridades al cumplimiento de las sentencias; la falta de seguridad para los reclamantes beneficiados con los fallos; y también por la presencia de actores armados o de terceros poseedores, la falta de infraestructura y servicios básicos en los predios restituidos para hacerlos habitables, y dificultades de apoyos gubernamentales para hacerlos productivos.

Las cifras generales de la política de restitución presentadas, muestran grandes retrasos para acercarse a la meta de restituir seis millones de ha. despojadas en el país. En contraste, la información que presentan la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAE-GRTD) para el año 2024, y las metas del PND del Gobierno, revelan una ejecutoria plausible por parte de la URT, que se explica por el activismo administrativo al que han apelado las entidades públicas, ante el bloqueo estructural hacia las reformas sociales.

## Avance de la UAEGRTD en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Indicador PND 2022-2026	Meta cuatrienio	Meta 2024	Avance 2024	Porcentaje 2024	Avance acumulado
Predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de Restitución de Tierras.	2.726	682	818	120%	1.596
Proyectos productivos implementados en cumplimiento de órdenes judiciales.	3.674	891	324	36%	1.120

**Fuente:** Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios. Fecha: 31 de diciembre de 2024. UAEGRTD: 2024.

La Secretaria Técnica (ST, 2025), reconoce que durante el año 2024 el Gobierno avanzó en la adecuación normativa, la ruta campesina y la articulación interinstitucional, aunque persisten problemas como la demora en los procesos judiciales (3,27 años en promedio), y la inseguridad territorial por la intensificación del conflicto armado en varias regiones. Se han practicado varias estrategias para agilizar la restitución, como la articulación interinstitucional, la restitución para descongestionar los procesos y otras para reducir brechas de género, pero persisten desafíos en materia de financiación (ST, 2025, 183).

### Breve valoración de otras políticas agrarias durante el tercer año del Gobierno

El reconocimiento constitucional del campesinado ha estimulado al Gobierno a tomar decisiones para el reconocimiento y creación de diferentes modalidades de territorialidades campesinas. A propósito, con fundamento en el artículo 52 de la Ley 2293 de 2023 sobre el PND, el Gobierno expidió el Decreto 780 de 2024 en el cual se reglamentó y se simplificaron los trámites para la creación y formalización de los Territorios Campesinos Agroalimenta-

rios (TECAM); igualmente se expidió el Decreto 1147 de 2024, que facilita la constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en áreas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas que requieran regulación, delimitación y ordenamiento social de la propiedad rural, así como en zonas de colonización y en donde predominen la existencia de tierras baldías, incluyendo zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959. Con base en estas normas, el MADR por Resolución 000081 del 7 de abril de 2025, expidió el “Plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de las territorialidades campesinas”, en cumplimiento del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023. Estas iniciativas gubernamentales, aunque son valiosas, cuentan con una vigencia jurídica débil, y sus verdaderos impactos se consolidarán en el corto plazo, solo si las territorialidades campesinas de las que allí de habla, definen los planes organizativos y comunitarios que las constituyen, y sobre todo si tales planes son respaldados con financiación pública concreta.

Se han creado 19 ZRC que suman un área total de 1.450.930,18 hectáreas, siete de las cuales fueron constituidas antes del AFP, en el gobierno Duque, y once en lo recorrido del gobierno actual. En el año 2024 se constituyeron seis ZRC en Tuluá, Pradera, Tarazá, San José de

Apartadó, Santa Isabel-Anzoátegui y Alto Sinú (ANT, 2024), esta última constituida dentro de una Zona de Reserva forestal (ZRF) bajo la Ley 2 de 1959, consolidando los derechos territoriales de las comunidades campesinas en áreas ambientalmente estratégicas. Estas acciones reflejan avances significativos en la política de ordenamiento territorial y de reconocimiento campesino (ST, 2025, 35).

En el año 2024, la Jurisdicción Agraria y Rural (JAR) avanzó significativamente a nivel legislativo, creando tribunales y jueces especializados para resolver los conflictos relacionados con la tenencia y uso de la tierra, elemento esencial para la implementación de la RRI; a mediados de año fue aprobada la Ley Estatutaria que reglamenta su estructura, y en la actualidad se encuentra en discusión parlamentaria en su segundo debate la ley ordinaria que define su funcionamiento.

Como colofón de este apretado análisis, en agosto de 2024 el Gobierno presentó una nueva ruta para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), tras siete años de diferentes niveles de incumplimientos a las más de 99 mil familias inscritas. En los dos primeros años tras la firma del AFP, el Gobierno suscribió acuerdos colectivos de sustitución con más de 180.000 familias en diferentes regiones, pero solo 99.097 familias cultivadoras y recolectoras de cultivos de uso ilícito fueron incluidas en los Planes de Atención Inmediata (PAI), mediante los cuales se concretaban los beneficios económicos a un subsidio de asistencia alimentaria por un año, condicionada a la efectiva erradicación inmediata; y también a un proyecto de seguridad alimentaria y a uno productivo de ciclo corto y largo. Esta herencia de incumplimiento, heredada por el Gobierno de Petro, no ha podido ser resuelta. A finales del año anterior, tan sólo el 1.5% de las familias vinculadas a los PAI habían recibido la totalidad del beneficio económico, observándose en general que este Programa no tiene articulación suficiente con las demás políticas de la RRI, y por lo mismo los impactos en la

transformación territorial y social de las zonas cocaleras, que coinciden con las de mayor impacto de las nuevas guerras que se desarrollan en el país, están todavía pendientes de evaluación (Estrada, 2025; FIP, 2024).

## Referencias

Agencia Nacional de Tierras. (2024). Plan de acción 2024. Informe de seguimiento del Plan de Acción 2024. IV Trimestre de 2024. Bogotá.

———. (2024a). Recuperado de: <https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/la-agencia-nacional-de-tierras-presenta-resultados-historicos-en-la-vigencia2024#:~:text=Hitos%20de%20la%20Reforma%20Agraria,administraciones%20de%20Santos%20y%20Duque>.

Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). (2018). De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras. Bogotá.

Véase: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contraloria-rezago-de-la-actualizacion-catastral-esta-en-el-6-6-de-la-meta-de-cumplimiento-3409799>.

Estrada Álvarez, J. (2025). La implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP: trazos de una obra maltrecha. CLACSO. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, abril de 2025.

Fundación Ideas para la Paz. (2024). La nueva ruta para implementar el PNIS. Bogotá.

Infobae. (2025, 5 de febrero). Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2025/02/05/la-ejecucion-presidencial-fue-baja-durante-el-2024-presidencia-y-el-ministerio-de-deportes-fueron-los-de-menor-gestion-de-presupuesto/>

- Londoño, R. (2024). Artículo “La gestión de tierras del Gobierno del cambio”. Disponible en: <https://razonpublica.com/la-gestion-tierras-gobierno-del-cambio/>
- Niño, J.C. (2023, 22 de septiembre). “Sobre el catastro multipropósito y el debilitado Agustín Codazzi”, publicado en septiembre 22 de 2023. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/sobre-el-catastro-multiproposito-y-el-debilitado-agustin-codazzi/>
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD); Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU); Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza). 2023. Informe: Colombia: Laberintos del Cambio. Derechos humanos, paz y democracia. Un año de avances y desafíos. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación (PGN). (2024). Boletín 1001. Procuraduría GN en el Boletín 2015 del 29 de febrero de 2024.
- Razón Pública. (2024m 6 de octubre). La gestión tierras del gobierno del cambio. Disponible en: <https://razonpublica.com/la-gestion-tierras-gobierno-del-cambio/>
- Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). (2025). Recuperado de: <https://sac.org.co/sancionado-el-plan-nacional-de-desarrollo-que-quedo-para-el-sector-agropecuario-y-rural/>
- Uprimny, R. (2022, 23 de enero). “Las enseñanzas del Pacto de Chicoral” Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/column/las-enseanzas-del-pacto-de-chicoral/>
- Unidad de Restitución de Tierras (URT). (2025). Recuperado de: <https://www.urt.gov.co/estadisticas-de-restitucion>
- Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP). (2024). Proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI). Bogotá.

# ENTRE EL DISCURSO Y LA ACCIÓN: EXTRACTIVISMO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA<sup>29</sup>

Los departamentos andinos de Cundinamarca, Boyacá y Santander se han convertido en focos críticos de una crisis socio-ambiental que revela la tensión entre un modelo económico extractivista y los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de sostenibilidad. A pesar de los múltiples discursos sobre protección ambiental y justicia climática, los hechos sobre el terreno dibujan un panorama alarmante ante la creciente crisis climática originada en un modelo económico que prioriza la explotación de re-

ursos naturales sin considerar la protección de ecosistemas estratégicos. Según datos del IDEAM (2024), los niveles de degradación del suelo en esta región son alarmantes.

Los ecosistemas más vulnerables, como los páramos de Sumapaz, Pisba y Santurbán, los humedales y los bosques alto-andinos, cumplen funciones claves en la regulación hídrica y en la seguridad alimentaria, pero se ven amenazados por actividades económicas como la gran minería de carbón, oro y materiales de construcción, según lo advierten la CAR (2024), CorpoBoyacá (2024) y CAS (2024).

Principales impactos ambientales en la región andina (2024)

	IMPACTO AMBIENTAL	PORCENTAJE/DAÑO	CAUSA PRINCIPAL	POBLACIÓN AFECTADA	
D E P A R T A M E N T O S	Cundinamarca	Pérdida capacidad reguladora hídrica	30% (desde 1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión urbana</li> <li>• Minería de materiales</li> <li>• Deforestación</li> </ul>	2.5 millones (área metropolitana)
		Fragmentación bosques altoandinos	25%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura intensiva</li> <li>• Incendios forestales</li> </ul>	-
	Boyacá	Acidificación suelos agrícolas	70%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso excesivo de urea (18 ton/ha)</li> <li>• Actividad cementera</li> </ul>	150,000 agricultores
		Reducción capacidad Laguna de Tota	20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación agroquímica</li> <li>• Sedimentación</li> </ul>	300,000 habitantes
	Santander	Contaminación por mercurio en ríos	35% cursos hídricos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minería aurífera</li> <li>• Vertimientos ilegales</li> </ul>	500,000 personas

Fuente: Elaboración propia con datos de: IDEAM (2023), CAR (2024.) CAS (2024), CORPOBOYACÁ (2024) y CAR (2025)

29 Asociación Ecosinergia Dialógica e Integradora  
Corporación Compromiso

Los impactos ambientales acumulados son profundamente preocupantes. Cundinamarca ha perdido el 30% de su capacidad reguladora de agua desde 1990, mientras que los bosques altoandinos han sido fragmentados en un 25% (CAR, 2024). En Boyacá, el 70% de los suelos agrícolas presentan acidificación, y la Laguna de Tota ha visto disminuida su capacidad de almacenamiento en un 20% (CorpoBoyacá, 2024). Santander no se queda atrás, el 35% de sus ríos están contaminados con mercurio por minería aurífera, afectando directamente a medio millón de habitantes (CAS, 2024).

A esto se suma la agroindustria intensiva: Cundinamarca aplica 12.000 toneladas anuales de agroquímicos para el cultivo de flores, lo cual contamina el río Bogotá (UPRA, 2024); Boyacá utiliza 18 toneladas por hectárea de urea en los cultivos de papa, y Santander ha perdido el 50% de sus suelos fértiles en el Valle del Suárez a causa del monocultivo (Ministerio de Agricultura, 2024).

## Comunidades afectadas y protesta social criminalizada

Las comunidades campesinas son las principales víctimas de este modelo de desarrollo en la región, y sufren desplazamientos forzados debido a megaproyectos y presiones de grupos armados vinculados a la minería ilegal (Defensoría del Pueblo, 2024), cuyas cifras son preocupantes: Santander registra 650 familias desplazadas (57%), Cundinamarca 320 (28%) y Boyacá 189 (16%); mientras tanto, el 78% de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría (2024-2025) no han recibido respuesta efectiva.

La resistencia social se enfrenta a marcos normativos débiles y procesos de criminalización. El 60% de las protestas en Boyacá y el 40% en Cundinamarca exigen la protección del agua (Indepaz, 2024), pero casos como la concesión del 30% del Páramo de Santurbán a proyectos mineros, pese a su protección legal, muestran cómo el Estado ha cedido ante el poder extractivo (ONG Ambiente y Sociedad, 2024).

PROTESTAS EN DEFENSA DEL AGUA EN LA REGIÓN ANDINA (2024-2025)

	% Protestas con Demanda Central de Agua	Principales Causas de Movilización	Actores Involucrados	Respuesta Estatal
D E P A R T A M E N T O S	Sa nta nd er  65% (Indepaz y Defensoría, 2024)	Contaminación por mercurio (35% ríos)	Comunidades campesinas	Represión policial (12 casos)
		Minería en Santurbán (25% concesionado)	Movimiento Ríos Vivos	0% de alertas tempranas atendidas
		Megaproyectos hidroeléctricos	Empresas mineras (Minesa, AUX)	
Bo yac á	60% (Indepaz, 2024)	Acidificación de suelos (70%)	Asociaciones de agricultores	Diálogos fallidos (5 mesas incumplidas)
		Reducción de la Laguna de Tota (20%)	Colectivos ambientalistas	Criminalización de líderes
		Contaminación por cementeras (CEMEX, Argos)	CEMEX y gremios industriales	
Cu ndi na ma rca	40% (Indepaz, 2024)	Pérdida de capacidad hídrica (30%)	Colectivos urbanos	Proyectos de "limpieza" sin impacto real
		Contaminación del río Bogotá (floricultura)	Floricultores	Ausencia de políticas restrictivas
		Urbanización en humedales	CAR permisiva	

Fuente: Elaboración propia con datos de: Defensoría (2024), Indepaz (2025), ONU DH (2025) y CAR (2025)

Como se puede observar, los impactos en los territorios han convertido la región en epicentro de conflictos socioambientales, afectando especialmente a comunidades campesinas desplazadas por megaproyectos y presionadas por grupos armados vinculados a minería ilegal (Defensoría del Pueblo, 2024).

Las amenazas contra quienes defienden el ambiente se han acrecentado, y entre enero de 2016 y septiembre de 2024 se registraron 248 homicidios de líderes ambientales (ONU

DDHH, 2024). El propio Estado colombiano ha reconocido esta situación, que ocupa el primer lugar mundial en asesinatos de personas defensoras del ambiente (Ministerio de Ambiente, 2024); sin embargo, la omisión frente a los vínculos entre actores armados y económicos sigue siendo la norma. Casos como las amenazas al alcalde de Sabana de Torres por oponerse a nuevos contratos mineros evidencian que la defensa territorial enfrenta altos costos personales (Vanguardia, 2025).

PRINCIPALES AFECTACIONES A COMUNIDADES CAMPESINAS Y CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

CATEGORÍA	CUNDINAMARCA	BOYACÁ	SANTANDER
<b>Principales afectaciones a comunidades campesinas</b>	Desplazamiento por expansión urbana.	Intoxicación por agroquímicos.	Desplazamiento forzado por minería.
	Pérdida de tierras por floricultura.	Pérdida de fertilidad de suelos.	Intoxicación por mercurio.
	Contaminación de acueductos rurales.	Reducción de caudales para riego.	Militarización de territorios.
<b>Conflictos por el agua (% de protestas)</b>	40%	60%	65%
<b>Actores de presión</b>	Empresas constructoras	Empresas cementeras (CEMEX, Argos)	Multinationales mineras (Minesa)
	Floricultores	Agroindustria de papa	Minería ilegal (ELN)
	Grupos urbanizadores	Mineros legales e ilegales	Grupos paramilitares
<b>Marco normativo deficiente</b>	Permisividad CAR con licencias	CorpoBoyacá sin capacidad de control.	CAS sin implementar sentencias sobre Santurbán.
	Incumplimiento POMCAS	Flexibilización de estándares para cementeras.	ANM otorgando títulos en áreas protegidas.
<b>Casos emblemáticos</b>	Urbanización de humedales Bogotá y expansión urbana en la sabana.	CEMEX en Moniquirá y Nobsa (secado de quebradas).	Proyecto Soto Norte en Santurbán.
	Contaminación río Bogotá por flores e industria.	Crisis Laguna de Tota.	Masacre de mineros artesanales (2025).
<b>Número de familias desplazadas (2024-2025)</b>	320	180	650
<b>Respuesta estatal</b>	Proyectos de "agricultura urbana" insuficientes.	Diálogos improductivos con cementeras.	Militarización en lugar de soluciones.
	Ausencia de protección real a humedales.	Subsidios a urea que perpetúan el problema.	Persecución a líderes anti-minería.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de: MinAgricultura (2023), Revista RAYA. (2024), CAR (2024), CAS (2025), CORPOBOYACÁ (2025) y CAR (2025)

Como se evidencia, los tres departamentos comparten un marco institucional permisivo con el extractivismo y la criminalización de la protesta social; en Santander se presenta mayor violencia directa (minería + actores armados), mientras que en Boyacá hay más conflictos vinculados a la agroindustria y el agua. En Cundinamarca, la problemática predominante es la urbanización como principal factor de presión.

## **Contradicciones entre compromisos adquiridos, el discurso oficial y la acción institucional**

Colombia se proyecta internacionalmente como un país comprometido con la descarbonización y la protección ambiental. No obstante, estas aspiraciones chocan con la realidad nacional. Aunque se anunció la suspensión de nuevos contratos de exploración de hidrocarburos desde el año 2023, el país se consolidó como uno de los principales exportadores mundiales de carbón en el año 2024. Las emisiones del sector petrolero aumentaron un 10,6% desde 2018 y los subsidios a los combustibles fósiles permanecieron intactos hasta el año 2023.

Pese a ello, el gobierno nacional ha expedido varias normas y se proyectan otras, para avanzar hacia una transición minero-energética, pero es evidente la ruptura con las demandas del movimiento social y ambiental. La Agencia Nacional de Minería (ANM) y el Ministerio de Minas y Energía (MinMinas) han acelerado la ejecución de una política minero-energética que se distancia del discurso internacional del Estado colombiano. Y es que el presidente Gustavo Francisco Petro Urrego ha manifestado una firme posición ante la comunidad internacional frente a la crisis climática y civilizatoria. Durante su intervención en la COP27, celebrada en Sharm el Sheij, presentó un decálogo con propuestas para enfrentar este desafío global. Entre ellas se destacan la descarbonización de la economía mediante el desincentivo del modelo energético vigente, la protección acti-

va de ecosistemas como la selva amazónica, y la terminación de los conflictos militares como medida para preservar el planeta.

Esto se suma a la solicitud conjunta de Colombia y Chile el 9 de enero de 2023 sobre una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para clarificar las obligaciones estatales en torno a la relación entre crisis climática y derechos humanos, basándose en evidencia científica como el Informe Especial sobre el calentamiento global de 1,5°C del IPCC., la cual destaca los “impactos geográficos diferenciados” y los derechos de futuras generaciones, sumándose a las obligaciones ya reconocidas (prevención, precaución, cooperación y procedimientos), una guía explícita para la acción estatal frente al contexto climático adverso (República de Chile; República de Colombia, 2023).

La contradicción se expresa en que, a pesar de la retórica internacional, en el plano interno persiste una incoherencia entre las políticas declaradas y su implementación. En el Segundo Informe de DDHH sobre el año anterior de gobierno, se denunció que el Ministerio de Minas y Energía continúa la agenda de administraciones pasadas, promoviendo la adjudicación de nuevos títulos mineros y la formalización de pequeños mineros a través de subcontratación, postura que perpetúa una industria vinculada directamente con los efectos negativos de la crisis climática socioambiental.

La degradación de los ecosistemas generadores y reguladores de agua tiene como causas principales actividades económicas como la agroindustria, la minería, los hidrocarburos, la gestión de residuos urbanos y el tratamiento de aguas residuales; los cuales generan presión sobre los recursos hídricos y se encuentran directamente relacionados con el modelo económico extractivo que, lejos de desacelerarse, continúa vigente; una muestra de ello es la normativa minera que facilita el extractivismo bajo nuevas formas, mientras el avance hacia una transición energética sigue sin materializarse (ND-GAIN, 2023), y varios decretos y Resoluciones recientes muestran

cómo el modelo extractivo se redefine sin perder fuerza, tales como la las resoluciones 1099 (2023) y 558 (2024), que establecen audiencias públicas mineras que simulan participación ciudadana, pero de facto legitiman la imposición de proyectos mineros con beneficios marginales como arreglos viales o actividades educativas, en lugar de garantizar verdaderos derechos; y la Resolución 40141 (2025), que formaliza actividades de “pequeños mineros” pero abre la puerta a legalizar prácticas irregulares y actores armados en zonas de alta vulnerabilidad ambiental. Junto con los proyectos de decreto de reconversión minera (2025), el cual, aunque plantea alternativas económicas, enfrenta el desafío de competir con la rentabilidad del sector extractivo, cuando en regiones como Santurbán las comunidades no encuentran incentivos suficientes para abandonar la minería; y el de resolución de mediación minera (2025), que, aun sin aprobarse, visibiliza una estrategia institucional para sostener el extractivismo bajo una retórica de formalización y legalidad.

## Reflexión

La aparente voluntad política de transitar hacia un modelo sostenible se diluye ante una realidad institucional que favorece la continuidad del extractivismo. La falta de garantías para la protesta social, el debilitamiento de las autoridades ambientales, que incluye el problema de la corrupción, y el uso de la legalidad para legitimar prácticas devastadoras colocan a Colombia en una encrucijada ética: ¿podrá el país alinear su discurso con los derechos de las comunidades y la protección de sus ecosistemas, o continuará sacrificando el futuro en aras del beneficio corporativo? En todo caso, un paso significativo en este sentido ha sido el reconocimiento de las autoridades indígenas como autoridades ambientales, por parte del Ministerio del Medio Ambiente.

El panorama socioambiental en Colombia exige una mirada crítica y comprometida frente a los desafíos que plantean el extractivismo

y el rezago en la transición energética, que a su vez convocan a nuevas políticas extractivas que afectan otros territorios; y si bien el Estado ha asumido compromisos internacionales para avanzar hacia la descarbonización, en la práctica la industria minera continúa ampliando su alcance de manera mucho más ágil que las rutas diseñadas para reducir la dependencia energética de combustibles fósiles.

La desconexión de la cartera de Minas y Energía con la postura internacional del país en especial frente al cambio climático, es motivo de seria preocupación. Resulta imperativo que esta entidad se alinee con los compromisos asumidos por Colombia ante la comunidad global, y deje de fomentar políticas que profundizan el modelo extractivista en territorios vulnerables.

Aún más grave es la evidencia sobre los vínculos entre actores armados y la industria minera, que han puesto en riesgo a comunidades enteras y a defensores ambientales. Ante esta situación, el Estado no solo debe abstenerse de legalizar a mineros con indicios de convivencia con estructuras criminales, sino que debe fortalecer sus mecanismos de protección y judicialización frente a las amenazas contra los ecosistemas jurídicamente protegidos.

En este contexto, se hacen urgentes acciones políticas audaces y transformadoras que prioricen:

- 1- La prohibición de actividades extractivas en ecosistemas estratégicos como los páramos, boques y humedales, donde la intervención minera genera daños irreversibles.
- 2- La transición agroecológica como alternativa sustentable, que dignifique el trabajo campesino y reduzca la presión sobre los recursos naturales.
- 3- La participación comunitaria decisiva, incidente y vinculante en la gestión territorial, como garantía democrática ante proyectos que afectan el medio ambiente y la vida de las comunidades.

La urgencia climática y la defensa de la vida no pueden seguir siendo postergadas en nombre de la “productividad”. Colombia necesita redefinir su modelo de desarrollo sobre una base ética, ambiental y social que esté realmente en sintonía con los desafíos del siglo XXI.

## Referencias

- Asociación Ambiente y Sociedad. (2024, 16 de octubre). Diez asuntos urgentes que la sociedad civil colombiana proponen de cara a la COP16. Recuperado de <https://www.ambienteysociedad.org.co>
- Comité Prodefensa del Páramo de Santurbán. (2025, 2 de julio). Rechazo al acuerdo que permitiría minería en áreas de páramo. Vanguardia. En la web.
- Corpoboyacá. (2024). Resolución 2094 de 2024: Procedimiento para el establecimiento de la carga global contaminante en el Lago de Tota y afluentes.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). (2024, 23 de mayo). Cundinamarca está en riesgo de desabastecimiento de agua. Infobae.
- Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS. (2024). Informe integral de avance de ejecución del Plan de Acción, primer semestre 2024.
- \_\_\_\_\_. (2024). Plan de Acción Cuatrienal 2024–2027: Es tiempo de la sostenibilidad. San Gil, Santander. Recuperado de Plan de Acción CAS
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos. San José, Costa Rica.
- Defensoría del Pueblo. (2025). Sistema de Alertas Tempranas: Informes estructurales e inminentes 2024–2025. Bogotá, Colombia.
- El Frente. (2024, 13 de diciembre). Santander está entre las regiones con mayor contaminación por mercurio por la minería ilegal. En la web.
- Indepaz. (2024). Colombia en transformación: retos y estrategias frente al conflicto armado y las economías ilegales. En la web.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2023). Estudio Nacional del Agua 2022. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023, 25 de agosto). Colombia ya tiene plan de ordenamiento productivo de la papa para los próximos 20 años.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025). Resolución 221 de 2025. Bogotá, Colombia.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ONU DDHH. (2024, 17 de octubre). Hoja informativa sobre la situación de personas defensoras del medio ambiente en Colombia para la COP16. ONU Derechos Humanos sobre la situación de personas defensoras del medio ambiente en Colombia para la COP16 | ONU-DH COLOMBIA ([hchr.org.co](http://hchr.org.co))
- Proyecto Soto Norte. (2024). Gestión socioambiental y Acuerdo Social. Recuperado de Proyecto Soto Norte. En la web.
- Redacción Judicial – Vanguardia. (2025, 9 de junio). Alcalde en Santander recibió amenazas de muerte de un supuesto grupo armado. Vanguardia. Alcalde en Santander recibió amenazas de muerte de un supuesto grupo armado ([vanguardia.com](http://vanguardia.com))
- Revista RAYA. (2024, 28 de octubre). Crisis en el Lago de Tota: privatización de tierras y falta de participación comunitaria. En la web.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2024, febrero 22). Taller de Perspectivas Agroindustriales 2024.

Vanguardia. (2024). Minería ilegal en el Páramo de Santurbán y la contaminación con

mercurio del agua de Bucaramanga. Minería ilegal en el Páramo de Santurbán y la contaminación con mercurio del agua de Bucaramanga y Santander - Especiales Vanguardia



# **VOCES DESDE LOS TERRITORIOS**



# CATATUMBO: LA CAPITAL NACIONAL DE LA PAZ EN ESPERA

De' que haiga hambre no hay paz<sup>30</sup>

**E**n el Catatumbo la llegada del gobierno de Gustavo Petro significó la priorización de la región como territorio de paz. El Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Paz Total, la política Nacional de Drogas y los encuentros para la formulación del Pacto Social por la Transformación del Catatumbo, son ejemplo del propósito de generar mejores condiciones de vida para la población campesina, como presupuesto necesario para superar la violencia.<sup>31</sup> Durante los tres años de gobierno se generaron expectativas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz con las FARC, la disminución de la violencia, la garantía de derechos y la participación de las comunidades en la planeación territorial, pero, a la fecha la realidad en el territorio no corresponde con estas intenciones. La suma del olvido histórico de la región por parte del Estado, el incumplimiento

.....

30 María, campesina del Catatumbo en el documental “Colombie: ¿l'impossible réconciliation?” (ARTE.TV, 2024).

31 El Plan Nacional de Desarrollo busca “sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”. Con la Ley de Paz Total, se busca la promoción de la convivencia pacífica y la protección de la vida a partir de políticas sociales, medioambientales, económicas y culturales; la Política Nacional de Drogas recibe el nombre “Sembrando vida desterramos el narcotráfico”; y el Pacto Social por el Catatumbo propone la planeación del desarrollo de la subregión con la participación de las comunidades y gobiernos locales.

del Acuerdo de Paz por parte del gobierno anterior, la lenta ejecución de recursos en el actual, y la crisis producida por la arremetida del Ejército de Liberación Nacional (ELN) a inicio del año 2025 que devino en un enfrentamiento entre grupos armados, produjeron la agudización de la violencia y de las dificultades sociales que padece la región.

Ante dicha crisis, con base en la cual se podría diferenciar temporalmente la intervención del Gobierno Nacional en el Catatumbo, con la marcación de una línea divisoria entre antes y después de la arremetida del ELN contra las disidencias de las FARC y las y los firmantes de paz y la población civil, a mediados de enero de 2025, el Gobierno respondió con la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, instrumento excepcional que, según adujo, sería empleado para afrontar las amenazas de seguridad pública y las necesidades sociales insatisfechas. Pero en realidad el Gobierno Nacional se limitó a anunciar la construcción de un Pacto Social con organizaciones sociales, cuya suscripción fue dilatada y postergada; y las consecuencias del fracaso en las negociaciones con los grupos armados, y la incapacidad para responder a los reclamos sociales acumulados, lo han llevado a implementar medidas que lo han alejado de la visión participativa con la que prometió gobernar.

## 2024: el Pacto por el Catatumbo, una promesa aplazada

Como antecedente se debe mencionar que el gobierno Duque en el marco de la “Paz con

legalidad” impulsó la estrategia “Catatumbo sostenible” como una iniciativa para cerrar las brechas entre lo rural y lo urbano. No obstante, esto generó insatisfacción debido a que la ejecución fue limitada y se hizo alejada de las necesidades de la población, con énfasis en la militarización de la región. El incumplimiento del Acuerdo de Paz y la suspensión de los diálogos con el ELN, dejó a la población civil en medio del enfrentamiento por el control del territorio entre este grupo y los llamados “pelusos”, y el surgimiento y consolidación de las disidencias de las FARC, y expuesta a hechos de violencia como asesinatos de civiles, de liderazgos sociales y de población reincorporada, desplazamientos forzados, violencia sexual, amenazas, reclutamiento infantil y uso de minas antipersonales.<sup>32</sup>

Finalmente, este territorio ha sufrido la crisis producida por la baja de los precios de la coca durante el tiempo transcurrido entre los años 2021 y 2024, causada por el aumento del precio de la gasolina, insumo clave para la transformación de la hoja de coca; la sobreproducción y acumulación de base de coca y el auge del consumo de nuevas drogas; lo cual derivó en una crisis alimentaria en la región, en medio de un índice de pobreza multidimensional del 41,5%. (Agencia de Renovación del Territorio, 2024).

Ante el crítico panorama existente, y teniendo en cuenta las potencialidades de la región, el gobierno de Petro propuso sacar adelante el Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo; y en la visita del Presidente al al Tarra en agosto de 2022, anunció la construcción de la Universidad del Catatumbo y la búsqueda de una propuesta colectiva que reconociera la diversidad de actores sociales y las demandas históricas del campesinado y del pueblo Barí; y definió varios ejes de intervención inicial: 1. Derecho Humano a la

.....

32 <https://www.hrw.org/es/report/2019/08/08/la-guerra-en-el-catatumbo/abusos-de-grupos-armados-contraciviles-colombianos-y>

alimentación y soberanía alimentaria; 2. Ordenamiento territorial participativo y popular; 3. Modelo regional de salud; 4. Red educativa regional; 5. Transformación económica para el desarrollo del Catatumbo; 6. Conectividad, infraestructura vial y transporte intermodal; y 7, como eje transversal: Paz total, implementación del acuerdo y reparación integral. Esta propuesta fue bien recibida por las comunidades pues se entendió como una herramienta en la construcción de la paz, la inclusión y la gobernanza territorial.<sup>33</sup>

Las reuniones y diagnósticos para la construcción del Pacto avanzaron al tiempo que no se evidenció la inversión en la región. Por ejemplo, la crisis de los precios de la coca abrió una oportunidad para hacer un acompañamiento a la población campesina, recuperar la vocación agrícola y transitar hacia nuevas economías legales. Sin embargo, los esfuerzos fueron hechos por algunas familias sin un efectivo acompañamiento del Estado (El Espectador, s.f.). A mediados de 2024 se recuperaron los precios de la base de coca, y con ello se reactivó la economía asociada a los cultivos de uso ilícito; y otra de las promesas pendientes es la universidad del Catatumbo, pues, aunque en 2023 se anunció la aprobación de 34.000 millones de pesos para iniciar la obra, ésta aún no ha comenzado y en las comunidades hay dudas sobre la manera cómo se implementarán los programas de formación profesional.

El encuentro entre el Gobierno Nacional y organizaciones sociales en Ocaña en julio de 2024, fue presentado como el evento final para la suscripción de dicho pacto, lo que no ocurrió, dado que si bien se afirmó que se buscaría comprometer vigencias futuras para su ejecución, el año finalizó sin que el presidente

.....

33 El Catatumbo fue priorizado por el gobierno por sus características biogeográficas y su fortaleza organizativa, para el ordenamiento del territorio alrededor del agua y la sustitución de cultivos de uso ilícito.

lo firmara, hecho que generó desconfianzas por parte de las organizaciones sociales del territorio, las cuales temían la pérdida de gobernanza del Pacto y que su implementación se diera alejada del enfoque participativo con el que fue construido.

## 2025: Entre la militarización y la garantía de derechos

Este año nuestro objetivo es sobrevivir<sup>34</sup>

La disminución de las hostilidades que se hizo evidente en el territorio con la declaración de cese al fuego con el ELN y el inicio de la mesa de diálogo con el Estado Mayor Central (EMC), en 2023, empezaron a verse alteradas por las dificultades en las negociaciones de paz, la suspensión de los diálogos con el EMC y con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y el incumplimiento a los acuerdos de cese al fuego bilateral. Se puede afirmar que la crisis que detonó en el Catatumbo a inicios de 2025 con un incremento de asesinatos en enero y febrero casi cuatro veces mayor a los acaecidos durante los mismos meses en 2024, (Human Right Watch, 26.03.2025), es una consecuencia de los fracasos en el proceso de negociación con los grupos armados mencionados anteriormente.

Por un lado, los ataques del ELN se intensificaron en el segundo semestre de 2024, luego de que este grupo armado condicionara la permanencia del cese al fuego con el ser retirados de la lista de Grupos Armados Organizados (GAO), lo que a su vez aumentó los enfrentamientos con la fuerza pública. En septiembre, el gobierno suspendió los diálogos con este grupo armado luego del ataque con explosivos contra una base militar en Arauca. De otra parte, los incumplimientos del EMC y sus ataques a la población civil principalmente en el Cauca, llevaron al gobierno a suspender el alto al fuego con el Bloque Occidental.

34 Líder social del Catatumbo, 25/04/2025

Posteriormente, este grupo armado se dividió en dos: los liderados por Iván Mordisco se levantaron de la mesa, mientras que los que estaban bajo el mando de Calarcá, entre ellos las disidencias que operaban en el Catatumbo, se mantuvieron y pasaron a denominarse Estado Mayor de los Bloques y Frentes (EMBF).

En ese periodo las comunidades empezaron a manifestar desesperanza en los diálogos con los grupos armados. Según el Monitor Humanitario de la OCHA (2024), a noviembre de 2024 en Norte de Santander se habían reportado 433 emergencias humanitarias: 44 desplazamientos en El Carmen y 389 en Teorama. Y respecto de ese mismo mes, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana de Inminencia 026-2024 en donde advirtió: "(...) la existencia de una disidencia de las FARC, fortalecida y expandida, y una eventual confrontación entre ella y el ELN, conducirán a la región a una crisis desproporcionada y de elevados costos humanitarios. Daños y afectaciones que se potencializarían por el hecho de que la región no ha logrado recuperarse de aquellas crisis estructurales de violencia que le antecedieron, como fue la larga confrontación entre el ELN y el EPL, y, además, padece los efectos derivados de la pandemia del Covid-19, la crisis socioeconómica local y el desastre medio ambiental ocurrido en el sector El Tarrita, municipio de Ábrego, entre otros" (Defensoría del Pueblo, 2024).

A pesar de esta Alerta y de sus diecinueve recomendaciones para prevenir el riesgo, el 16 de enero el ataque del ELN exacerbó la crisis y, de acuerdo a dicha entidad (Defensoría del Pueblo, 2025), entre enero y abril 64.783 personas fueron desplazadas; 12.193 confinadas; 117 personas asesinadas y 5 firmantes desaparecidos. Como respuesta a esta situación, desde el gobierno se consideró atender el orden público y la búsqueda de recursos para la inversión social en la región con el decreto de conmoción interior.<sup>35</sup> De esta manera, el Pacto por el Catatumbo, firmado

35 Desde las plataformas de DDHH nos manifestamos de manera conjunta señalando nuestro desacuerdo

simbólicamente por el Presidente en marzo y cuyo documento fue publicado en el mes de agosto, empezó a ser ejecutado en un contexto de excepcionalidad por lo que deja por fuera la participación y gobernanza por parte de las comunidades, aspectos que habían sido considerados parte fundamental para la transformación del territorio .

El decreto fue levantado a los noventa días sin resultados en la seguridad para sus habitantes, y por el contrario la militarización de la región se ha adicionado a la tensión y temor que provoca el enfrentamiento entre dos grupos armados, que ha causado el ingreso del Ejército Nacional como un tercer actor. En el escenario de intensificación de la confrontación armada, la población continúa siendo desplazada por las hostilidades, el uso de drones para lanzar explosivos y el reclutamiento de menores. Frente a la articulación con el territorio, actualmente las organizaciones sociales se han debilitado debido a la estigmatización de sus liderazgos, acusados de pertenecer a algún grupo armado, situación agravada por las declaraciones del Presidente de la República, quien señaló que dichas organizaciones están “permeadas por las armas”.<sup>36</sup> Estos señalamientos a nivel y nacional los ha obligado a alejarse de sus procesos y

.....

con esta medida por considerarla inconveniente para enfrentar la crisis, toda vez que no resuelve situaciones estructurales históricamente desatendidas, y mostrando nuestra preocupación por las consecuencias de la militarización de la región: <https://coeuropa.org.co/la-paz-no-se-construye-con-excepcionalidad-ni-militarizacion-rechazo-al-estado-de-conmocion-interior/>

El Decreto fue declarado parcialmente exequible por la Corte Constitucional; aceptó las medidas para atender la crisis humanitaria, proteger la población civil y población desplazada y reforzar la fuerza pública, pero anuló la búsqueda de financiación para responder a problemáticas estructurales.

36 Declaraciones hechas por el Presidente en el Consejo de Ministros el 3 de marzo de 2025: “sabemos que muchas de las organizaciones que presentó Alexander están permeadas por las armas, subordinadas a las armas”. Frente a esto diferentes organizaciones nos manifestamos rechazando estas afirmaciones.

de sus territorios, engrosando así el número de personas desplazadas por cuenta de la situación territorial.

En términos de inversión social se le ha dado prioridad a la sustitución de cultivos ilícitos, titulándole tierras a las familias que se comprometían con la erradicación en el marco del Programa Renhacemos,<sup>37</sup> pero dejando en segundo plano los municipios cuya principal fuente de ingreso no es la hoja de coca, como el caso de Playa de Belén, cuyo principal cultivo es la cebolla y sigue esperando respuestas a la crisis producida por la importación de este producto y el mal estado de las vías que dificulta la comercialización. Los decretos que se mantienen tienen dos intereses: el primero, enfocado en la seguridad, mantiene las medidas que buscan protección para población civil y menores de edad, el control de la Fuerza Pública bajo el mando de un comandante militar y la oferta de estrategias para la sustitución voluntaria. El segundo, se enfoca en la inversión social tendiente a mejorar las condiciones de vida a corto, mediano y largo plazo, por medio de impulso del agro y la producción de alimentos, el acceso a servicios básicos para garantizar el retorno sostenible de la población desplazada, y ayudas para prestadores de servicio turístico y empresas de transporte.

A pesar de la esperanza que puede brindar este segundo enfoque, actualmente la región se mantiene en una situación de zozobra, afectada por el accionar de los grupos armados y militarizada, pues la presencia del Estado se ha enfocado en fortalecer el control militar de la región, alejada del enfoque participativo con el que se formuló el Pacto por el Catatumbo.

.....

37 Según el Ministerio del Medio Ambiente el programa Renhacemos busca la transformación ecológica y productiva de un territorio que ha dependido de los cultivos ilícitos, lo cual ha afectado profundamente el ambiente y ha generado un ciclo de violencia y desplazamiento.

## Recomendaciones

1. Más allá de la ejecución del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y recientemente del programa Renacer, se requiere de una atención integral encaminada a la recuperación de la región como despensa de alimentos y garantía de la soberanía alimentaria.

2. La implementación del Pacto por el Catatumbo debe retomar su espíritu inicial, para lo cual debe ser implementado de la mano de las comunidades, con base en el otorgamiento de garantías a las organizaciones y los liderazgos sociales.

## Referencias

Acuerdo N°28 Acuerdo sobre el desarrollo del proceso de participación de la sociedad civil en la construcción de paz. (2024). Obtenido de Delegación de diálogos ELN paz: Recuperado de: <https://delegacionelnpaz.org/comunicados-conjuntos/>

Agencia de Renovación del Territorio. (2024). Megaficha Catatumbo, 2024

ARTE.TV. (2024, 09 de abril). *ARTE*. Recuperado de: <https://www.arte.tv/fr/videos/118923-000-A/colombie-l-impossible-reconciliation/>

Defensoría del Pueblo (2025, 5 de mayo) *El Catatumbo en crisis: desafío en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, Obtenido de Defensoría del Pueblo Colombia: Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3186974/Informe+Catatumbo.pdf/16310a54-9b06-dc7e-304a-8c897dba91b7?t=1746536181352>.

Defensoría del Pueblo. (2024). Alerta Temprana de Inminencia 026-2024.

El Espectador.(s.f). Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-me->

[memoria/crisis-cocalera-el-sos-de-las-comunidades-por-situacion-del-mercado-de-la-coca-en-colombia/](https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/crisis-cocalera-el-sos-de-las-comunidades-por-situacion-del-mercado-de-la-coca-en-colombia/)

FCP (s.f) <https://fcp.gov.co/el-catatumbo-ten-dra-universidad-gobierno-aprobo-los-recursos-para-iniciar-la-obra-por-aproximadamente-34-000-millones-de-pesos/#:~:text=El%20Fondo%20Colombia%20en%20Paz,los%2034.000%20millones%20de%20pesos.>

Flórez, J. (2024, 29 de septiembre). El fin de la crisis de la coca: el dinero de los narcos regresa al Catatumbo. Obtenido de *Vóragine* periodismo contra corriente: Recuperado de: <https://voragine.co/historias/investigacion/el-fin-de-la-crisis-de-la-coca-el-dinero-de-los-narcos-regresa-al-catatumbo/#:~:text=La%20reanudaci%C3%B3n%20de%20la%20compra,es%20variable%2C%20pero%20est%C3%A1%20repuntando.>

Human Right Watch. (s.f) Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/news/2025/03/26/colombia-grupos-armados-azotan-region-fronteriza>

Megaficha Catatumbo. (2024). *Agencia de Renovación del Territorio*. Recuperado el 1 de junio de 2025. Recuperado de: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/wp-content/uploads/2021/12/subregiones/20211221-MegaFichaCatatumbo.pdf>

OCHA. (2024, 31 de diciembre). *OCHA/Publicaciones*. Recuperado de: <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/colombia-informe-de-situacion-humanitaria-2024-enero-noviembre-de-2024-publicado-el-31-de-diciembre-de-2024>

Vera, S. A., Gómez Duarte, C., Toba Caviedes, P., Miranda Aguirre, C., Durán Guerrero, A., Cuéllar Pizano, C., y otros. (2023, agosto). Recuperado de: *Del Capitolio al Territorio*: <https://delcapitolioalterritorio.com/informe-territorial-catatumbo/>



# LAS BALAS NO SON EL CAMINO. EL CAÑÓN DEL MICAY (TESTIMONIO)

**H**ablamos de El Plateado porque ha sido una de las obsesiones recientes de las operaciones militares en el Cauca, y hacerlo supone referirnos al mismo tiempo a una porción del Micay, a una subregión del sur occidente y a la región del Pacífico, en un mundo multipolar en que las nuevas fases de acumulación del capital están basadas en la explotación del subsuelo y el espacio geográfico. Nuestro hoy parece renovado del pasado. Estructuralmente nada cambia, aunque seguimos creyendo en un programa del cambio autocrítico y basado en el poder creativo popular y civilista, hoy ahogado por los ejercicios de la fuerza. El cambio en el que creemos es la palabra, caminamos en ella; y al mismo tiempo era la estrategia para priorizar lo civil sobre lo militar, y transformar lo militar en cuanto a sus estructuras mentales y a sus estrategias separadas del aparato judicial, para asegurar el acuerdo civilista.

Hoy nuestra subregión se encuentra sometida a un reordenamiento definido desde el mundo global, del que a veces somos pocos conscientes, como la mayoría de los pobladores de los municipios de López de Micay, Argelia, El Tambo y Balboa. Esa condición geopolítica nos implica a las organizaciones y comunidades, a cada uno de los pobladores, y también a las propias dinámicas armadas y sus organizaciones irregulares y regulares.

El narcotráfico es un asunto del capital global, del cual somos el eslabón más débil de la cadena, que además de ser tratado desde una perspectiva militarista, debería serlo des-

de la visión de la justicia social y ambiental. Ese síntoma de injusticia sigue ahí, al lado de una minería media que podría estar abriendo el camino al poder multinacional extractivista.

En ese escenario histórico y estructural se ha asentado el conflicto armado interno y otras violencias armadas. Las organizaciones sociales, cada una con su visión, hemos construido planes y proyectos que alientan esperanza, opacada por la vanidad, los egos que nacen de diferencias y de dolores encarnados sin resolver. Y en ese escenario volvemos al pasado.

La mentalidad militar del enemigo interno y sus imbricaciones en violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, su estrategia paramilitar encubierta, y la corrupción por su involucramiento en los cobros de peaje de las economías ilícitas, o en los niveles más altos de las operaciones transnacionales, dadas las ventajas de ser parte de la institucionalidad y de su relación con sectores empresariales y políticos, están ahí en la piel de la fuerza con que aseguran ese modelo injusto. No son todos, pero tampoco se trata de manzanas podridas. Esa era nuestra aspiración en un gobierno del cambio. Los militares que comprendieron lo que son nuestras organizaciones y el asunto de fondo de la subregión, fueron “dados de baja” por el establecimiento y su visión limitada, que se mantiene en el tiempo. El cambio sigue pendiente.

El modelo militar de hace más de veinte años sigue con estrategias encubiertas, que se expresan en las mismas estrategias paramilitares del pasado, y en Micay con la infil-

tración, el estímulo a las tensiones armadas entre grupos armados que se dicen revolucionarios, y con la criminalidad armada vigente. Y como dice el escritor, a nosotros, “al pueblo siempre le toca”. Nuestras diferencias atizadas en esa mentalidad de enemigos internos nos alejan en sentimientos que nos impiden pensar y fortalecer una convergencia de la subregión a la región. Seguimos cayendo en la trampa mientras la fuerza con esa economía sigue avasallando el alma de nuestras comunidades.

Infortunadamente, el exMinistro de Defensa pasado, que estuvo distante de la realidad territorial recibiendo las versiones militares, y nuestro Presidente, fueron cayendo con sus altos funcionarios en esas estrategias de tiempo atrás. Fueron atrapados. El cambio sigue pendiente.

Desde la época de las guerrillas liberales, del Quintín Lame, del M-19, del viejo EPL, nuestra subregión real ha vivido de frentes en guerra inconclusas en que lo estructural, la desigualdad social permanente, encuentra en la violencia un problema dentro del cual la búsqueda de nuestros derechos tiene que ser proclamada a gritos y aullidos, aunque sigan sin escucharnos. Nuestras movilizaciones quedan opacadas en las violencias y en una asociación simple, el guerrero oficial impone la versión que acá todos somos instrumentalizados, bajo el argumento que desconoce nuestro ser rural y su creatividad. Ellos pasan después de unos años, y nosotros seguimos acá. Nunca ha sido el Estado el que reconoce nuestras condiciones, y como consecuencia nunca lo van a hacer las salidas de la militarización.

Participamos y creímos en un ordenamiento territorial en torno al agua en camino a la justicia ambiental y social, y creemos en La Paz dialogada con nosotros y los armados más allá de una entrega de armas, y que el camino dialogado implica cambios de mentalidad de la fuerza pública, del modelo extractivista y de las políticas antinarcóticos.

Nuestro gobierno del cambio se sumó a olvidos o a las narrativas oficiales de sectores militares que han pervivido con la Doctrina de la Seguridad Nacional. Decisión que ha desatado un nuevo desarrollo de la violencia del Estado que oculta su servicio al poder corporativo.

Recordamos que en el año 2019 Diego Villagas, comandante de la Fuerza de Tarea Vulcanano, expresó sobre nuestra hermosa región: “El Ejército de hablar inglés, de los protocolos, de los derechos humanos se acabó. Acá lo que toca es dar bajas. Y si nos toca aliarnos con los Pelusos, nos vamos a aliar, ya hablamos con ellos, para darle al ELN. Si toca sicariar, sicariamos, y si el problema es de plata, pues plata hay para eso”. Eso continúa, así haya algunas diferencias.

Desde los años 80 al año 2016, un sector militar sigue en las mismas, aliándose, infiltrándose, estimulando las disputas entre los irregulares y los fragmentos de los sectores populares. Acá a más de uno los matan por godos o liberales, nos matan con esas divisiones estimuladas.

En abril de 2022, meses antes del gobierno del cambio, se conoció que el coronel (r) del Ejército Robinson González del Río alias “Coro” o “Comando”, fue capturado siendo parte de una estructura criminal al servicio del narco paramilitar Matamba. En medio de las pretensiones de libertad de este famoso Coronel que estaba intentando usar la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), para lograr sus beneficios de libertad, se conoció que la Fiscalía General de la Nación identificó una estructura paramilitar Cordillera Sur o Cordillera II que sería parte de las AGC o llamado “Clan del Golfo” en la que participaría el Teniente Coronel (r) Harry Leonardo Gómez Tabares, alias “Comando o Júpiter”. Son de ingrata recordación las filtraciones sobre el papel del General (r) Leonardo Alfonso Barrero Gordillo, con el alias “El Padrino”. Estas estructuras estarían operando con estrategias de encubrimiento en El Micay.

El país recordará en ese hilo conductor a Juan Larinson Castro, alias “Matamba” o “el

viejo”, quien se fugó o fue sacado forzosamente de uno de los patios de alta seguridad de la Cárcel La Picota de Bogotá. Era el jefe de Cordillera Sur. Ellos sin planes estratégicos desarrollaron operaciones para el control territorial del Pacífico nariñense y caucano, implicando, como lo percibieron algunos pobladores, posibles alianzas con grupos irregulares guerrilleros, que consideraron lograr ventajas militares sobre otros. Toda alianza vale en planes de retaguardia.

Estas operaciones encubiertas de sectores de las Fuerzas Militares vienen de años atrás con los Rastrojos, que desaparecieron y asesinaron decenas de pobladores, como lo denunciaron las sobrevivientes organizaciones de víctimas.

Creemos que desde el 7 de agosto de 2022, cuando asumió el gobierno de cambio, las cosas son distintas, pues desconoce los arraigos territoriales de esas prácticas de terror de Estado y sus nuevas fases, al contrario de los planes de operaciones militares desde el gobierno de Uribe, cuya responsabilidad de Estado se encuentra en la impunidad.

Ha sido evidente la infiltración en las fuerzas guerrilleras, antes del acuerdo de paz con las extintas FARC en 2016, y el desarrollo de sus planes de controles estratégicos estimulando disputas territoriales armadas desde el año 2017 hasta hoy, entre el EMC, las FARC, el ELN y la Segunda Marquetalia.

Los planes militares de “Seguridad Democrática y Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006-2010”, del año 2007; la Ley 1450 de 2011, “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos”, bajo el nombre de “Plan Nacional de Consolidación” y “Política para la Estabilización”, 2018-2022”, y el Plan de Colombia Potencia de la Vida Seguridad Humana 2022-2026, parten de un falso supuesto: una fuerza pública actuante conforme al respeto a los derechos humanos y el Derecho Humanitario. Desconocen de fondo un proceso institucional militar que parte de intereses extractivistas, de la impunidad que les

sustenta y de la desconfianza que existe sobre ellos; así como la comisión por omisión o como acción deliberada de sectores de las Fuerzas Militares sobre un ordenamiento territorial para la economía del tráfico de drogas y el extractivismo, en relación con sectores políticos y empresariales, sin el pueblo.

Obvian las decisiones de nuestro gobierno, los impactos nocivos de hace más de veinte años de las confrontaciones entre las extintas FARC y ELN; las EMC de hoy y el ELN; las del EMC de hoy y el ELN; las del EMC y la Segunda Marquetalia.

Un escenario en que los sectores populares estamos absolutamente fragmentados, pagando un alto costo en nuestros liderazgos sociales y los proyectos organizativos, por lecturas erradas o consensuadas de un gobierno a otro, sobre lo que es esta región de luchas sociales.

La mayoría de los pobladores que apoyamos el gobierno del Cambio se fueron identificando con el proceso propuesto por la Consejería para la Paz, como estrategia de Misión Paz y Plan de Transformación Territorial con las bases sociales, organizaciones de víctimas; mientras simultáneamente abría el diálogo con grupos armados que operan en la región. La estrategia partía de reconocer esas memorias populares de construcción de acuerdos humanitarios y de proyecciones de construcción de una paz con diálogos. Procesos absolutamente peligrosos para sectores que viven de la costumbre, de lo mismo de siempre.

La estrategia era entonces lograr una convergencia en medio de las diferencias y las tensiones sociales para concertar una subregión de paz, una priorización en diálogo entre altas direcciones de las entidades y los liderazgos de las organizaciones sociales de mujeres, campesinas, de cultivadores y de las comunidades negras e indígenas, en la perspectiva de desarrollo de planes de atención ante carencias socioeconómicas con acciones inmediatas, unas de mediano y unas de planes a veinte años.

Ese proceso de diálogo bilaterales y de construcción de planes de convergencia eran un aliciente. Era un nuevo método que se sabía novedoso ante los permanente ensayos fracasados de estrategia militares o del proceso de paz de 2016, que nunca cumplió sus compromisos con las comunidades en materia de sustitución y obras básicas de infraestructura. Era una salida desde abajo, con conocimiento territorial de sus sensibilidades e intereses. Esos encuentros de los años 2022 y 2023 con las organizaciones sociales en Popayán, liderado por la Consejería de Paz y Dirección de Planeación Nacional, demostró un compromiso serio con las comunidades y un abordaje de distensión con un acuerdo humanitario civil para recobrar la confianza a los líderes y a las comunidades que por décadas padecen los incumplimientos y las tensiones propias con sectores militares y policiales responsables de una operación contra la población. Mientras se avanzaba de abajo arriba por decisión presidencial, la coordinación pasó al director del PNIS, que agotó varias convocatorias sin presencia ni compromiso de las entidades. Ese proceso a pesar de un breve diálogo de las organizaciones sociales con el Señor Presidente en instalaciones de las Fuerzas Militares, no fueron escuchadas. Se anunció que las Fuerzas Militares no solamente reconquistarían el Micay, sino que sería el actor que convertiría la siembra de coca en zona de café y de cacao de exportación, productos que no son siempre viables para todos los pisos térmicos del Micay. Meses después en otro salto extraño se anunció por el propio Presidente la creación de una gran represa.

Las organizaciones sociales reconocieron desde ese momento que iban a recorrer los mismos caminos de años anteriores, de represión con estigmatización y señalamientos, judicializaciones y seguramente en el plazo medio con eventuales asesinatos de algunos liderazgos. Todo esto con un agravante: la desconfianza y la fragmentación entre las organizaciones que siguen ahí sin dimensionar esa estrategia económica de la represión militar policial paramilitar, las guerras proxy; una

guerra que con las cicatrices y heridas abiertas del pasado entre nuestras organizaciones que sigue con las guerras y con la paz para el mercado neoliberal.

Un año después del giro a la paz del Presidente, y en coincidencia con una visita del Comando Sur de los Estados Unidos al Cauca, se anunció el Plan Cauca. Todo se olvidó, todo se borró, y así una nueva escalada de violencia se ha venido hasta ahora desatando, en un silencio sepulcral de nuestras organizaciones que esperamos aún que el gobierno cambie, que se dimensione la que significa para esta subregión, y el país, las operaciones militares de La Gorgona.

La vida en la subregión sigue igual y los pobladores se o nos preparamos para lo peor. Algunos de ellos dicen: “Volvimos a la época de consolidación de Uribe, dando vueltas sobre lo mismo”.

Siguen en nuestras memorias los abusos policiales contra los pobladores en El Plateado en esa visión contrainsurgente. Una policía actuando sin autoridad y dada su deslegitimación uno y otro grupo armado con raíces guerrilleras siguen ahí, legitimándose.

“Arrancamos bien, íbamos encontrándonos poco a poco en medio de nuestras diferencias, sanando heridas, y hoy estamos más divididos. Si no cesan nuestras divisiones, el Cauca, Colombia, será un nuevo escenario donde las armas definan, ante esa ofensiva militar y económica del Estado”

El Micay, como otras partes de la “Región pacífico”, parecen andar entre otros planes, megaproyectos como el Plan Puebla Puerto Asís, el Proyecto Arquímedes, la Iniciativa para la Integración de Sur América, y el Proyecto estratégico de la vía al mar que conectará El Plateado (Argelia) Belén Brazo Seco Guapi; como también el proyecto de la acuapista del Pacífico, la doble calzada entre Cali (Valle) y Pasto (Nariño), la Consolidación de la variante Timbío-El Estanquillo, y el fortalecimiento de un puerto en la Costa Pacífica Caucana;

y proyectos energéticos como Arrieros del Micay al occidente, Patía I y Patía II al sur, la interconexión eléctrica Popayán Guapi, y el avance en el gasoducto Cali-Popayán.

Y si miramos con inquietud de lo que sucede en Nariño con la disidencia del ELN y las de las nuevas Farc que anuncian sustituciones y desmovilizaciones, se trata de la desmovilización minera sin el pueblo, que propicia que empresas multinacionales entren con sus inversiones, como no lo lograron en el año 2016 con La Paz de Santos. Es posible que esto pueda suceder por acá, con empeños de paz que siguen sin abordar lo estructural en medio de la sintonía de los gobernadores de Cauca y Nariño. “Da dolor mirar con desconfianza nuestro gobierno del Cambio, pero parece que los giros son para el modelo extractivista”. “Ya se empieza a hablar de paz territorial para ese mercado del oro, mientras nosotros seguimos divididos y como observadores, peones de esa paz y esa guerra militar y guerras armadas”.

El Plan de Transformación Social se volvió una estrategia cívico militar que le da preponderancia a la ofensiva de las Fuerzas Armadas, en particular el Ejército, lideradas ahora por un exoficial de la Armada Nacional. El contenido social se ha limitado a algunas acciones puntuales, presencia mediática de los funcionarios y gran desconfianza de la población no solo del Plateado.

La Fuerza Pública reclama avances que son rápidamente desmentidos con acciones de los grupos irregulares, mientras algunos sec-

tores de nuestra población, en manifestaciones dejamos en cuestionamiento la actuación de los garantes del monopolio de la fuerza por parte del Estado.

## En conclusión

Uno de los renglones de la economía arraigada en la subregión que es la producción de hoja de coca, la transformación en pasta de coca y su comercialización por el corredor Pacífico, sigue vivo. La publicitación de exportación y sustitución de las Fuerzas Militares de la coca es propaganda. En la región se han otorgados títulos mineros y existen solicitudes en trámite sobre exploración y explotación de recursos minero-energéticos sin licencias ambientales. Y sigue todo andando. En medio de esa guerra opaca de las Fuerza pública que sagazmente atiza las disputas.

Así vemos nuestras historias y la posibilidad de transformarlas, si maduramente nuestras organizaciones nos juntamos en lo fundamental, reconociendo nuestras diferencias, que no son contradicciones, y retomamos una metodología de encuentros que iban dando resultados para resolver los asuntos estructurales que han dado origen al conflicto armado y otras violencias.

El Micay no cambia con balas ni con los militares o policías por delante. Es con la potencia de lo civil y su palabra, con la palabra de las comunidades y organizaciones todas. El gobierno empezó bien y abortó el camino.



# CHOCÓ: LA CRISIS HUMANITARIA NO DA TREGUA EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO

La noticia de un plan orquestado por integrantes del Clan del Golfo para cometer una oleada de feminicidios en Quibdó en represalia contra supuestos integrantes de bandas criminales contrarios a su organización, despertó la indignación nacional a mediados del año 2024. Este hecho era apenas la culminación del proceso de expansión territorial del Clan del Golfo para controlar el departamento del Chocó, hoy bajo la auto-denominación de “Ejército Gaitanista” (EGC), la organización narco-paramilitar más grande del país, que además se ha posicionado como el principal grupo armado ilegal en el panorama del conflicto armado interno.

Justo con la firma del Acuerdo de Paz del Teatro Colón con las extintas FARC en el año 2016, el grupo criminal que se conocía como “Los Urabeños”, “El Clan Usuga” o AGC, desplegaron el desarrollo de sus operaciones para consolidarse en el norte del Chocó, el Bajo y el Medio Atrato, como lo ha señaló en una entrevista reciente con el medio Baudó Agencia Pública el ex-comisionado de paz Danilo Rueda.<sup>38</sup> En aquel momento desarrollaron un cambio estratégico en su forma de relacionarse con el territorio y las comunidades, con un modelo operativo que en opinión de Rueda no pasa necesariamente por amenazas, asesinatos selectivos, masacres o desplazamientos.

Por el contrario, las AGC se definieron como “distintos” a los grupos anteriores de

.....

38 <https://baudoap.com/danilo-rueda-hubo-bastantes-saboteadores-de-la-paz-total/>

Autodefensas que delinquieron en la región, asegurando a la población que no iban a cometer los mismos errores. Señalaron explícitamente que su proyecto y propósito no era el mismo de las Autodefensas Unidas de Colombia; y finalmente, se ubicaron en los puntos que abandonaron las FARC en su estrategia de guerra de guerrillas. Este cambio estratégico ha definido el copamiento casi total del departamento del Chocó por parte del Clan del Golfo, impidiendo la entrada o el surgimiento de disidencias de las extintas FARC, pero también ha significado la pérdida de control territorial del Ejército de Liberación Nacional, que antes era fuerte en el centro y sur del departamento.

Un capítulo aparte lo merece la violencia urbana en Quibdó, donde bandas criminales herederas de las estructuras paramilitares y de las extintas FARC mantienen una confrontación permanente por el control de barrios y rentas ilegales. Aunque los pactos tempranos durante la gestión del ex-comisionado de paz Danilo Rueda con dos de estas facciones, Los Mexicanos y los Locos Jam, permitieron des-escalar la violencia y lograr una tregua, la disputa ha resurgido con el abandono de la mesa de paz urbana en Quibdó tras el cambio de dirección en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

La arremetida del Clan del Golfo agravó la violencia urbana, pues durante todo el año 2024 y lo que va del 2025 el Clan ha intentado someter a las bandas y hacerse con el control de la ciudad, a la par que en las zonas rurales del departamento protegen los intereses de proyectos agroindustriales y extractivistas co-

mo los de mineros ilegales y palmicultores, con frecuencia vinculados al despojo de tierras.

Dicha expansión del Clan del Golfo o AGC desde Antioquia y Urabá copando los espacios dejados por las extintas FARC, suscita la actual disputa con el Ejército de Liberación Nacional, que aunque comenzó desde antes de que Gustavo Petro resultara electo en las elecciones, se ha intensificado particularmente en su tercer año de Gobierno, con una clara estrategia que busca controlar los principales corredores hacia el Caribe y el Pacífico en la región, es decir, los ríos Atrato y San Juan, así como la Serranía del Baudó.

En el año 2022 esta organización criminal se apoderó de toda la cuenca del río Atrato, desplazando unidades pequeñas del ELN que habían tratado de implantarse en la zona, lo que motivó la protesta incluso de la iglesia católica por la inacción institucional de las Fuerzas Militares, que en una presunta connivencia y evidente complicidad permitieron el avance del Clan hacia territorios como Bojayá y Medio Atrato, con incursiones masivas de centenares de hombres armados. Múltiples pronunciamientos de los obispos, del líder social y ex-Comisionado de la Verdad Leyner Palacios, así como de la Defensoría del Pueblo, dan cuenta de esta situación.

Desde entonces mantuvieron una fuerte confrontación con el Ejército de Liberación Nacional en la cuenca alta del río Baudó, lo que provocó confinamientos de comunidades indígenas en Miacora y otros resguardos aledaños. El diario El Espectador reportó la muerte de alias “Danilo”, uno de los comandantes históricos del ELN en la zona, en el año 2023, precisamente a causa de la presión conjunta entre la arremetida del Clan del Golfo y los cercos militares de la Fuerza Pública (El Espectador, 10 de mayo de 2023).

Los combates pasaron al río San Juan, epicentro de los mayores confinamientos del país entre los años 2022 y 2023, con cerca de 28.000 confinados y desplazados en la re-

gión tan sólo en el año 2023, según reportó el diario El Espectador (11 de marzo de 2022) citando fuentes de la Oficina de las Naciones Unidas para la Acción Humanitaria. Este ha sido el epicentro de la confrontación y de la crisis humanitaria en el Chocó durante el año 2024 y lo que va corrido del año 2025. Tan sólo este año el ELN ha decretado once paros armados en la región impidiendo la movilidad y el abastecimiento de víveres y artículos de primera necesidad.

La salida en 2024 del General del Ejército Óscar Leonel Murillo, quien había sido el comandante de la Fuerza de Tarea Conjunta Títán encargada de las operaciones militares en el Chocó y parte de Antioquia, despertó todo tipo de especulaciones al respecto, al punto que el propio Murillo llegó a insinuar en medios de comunicación que su cabeza había sido una petición del ELN en la mesa de diálogos que entonces se sostenía con esa guerrilla, hecho que fue desmentido por varios de los negociadores del equipo del gobierno y por el entonces Ministro de la Defensa, el doctor Iván Velásquez (Cambio, agosto 11 de 2025).

La ONG Codhes reportó para el año 2024 el desplazamiento masivo de 5.655 habitantes en la región, así como una cifra consolidada de 62.393 personas víctimas de confinamiento. La subregión del río San Juan fue la más afectada por estos hechos, pues como se mencionó antes, este ha sido el epicentro de la guerra entre el Clan del Golfo y el Ejército de Liberación Nacional.

Una docena de desplazamientos masivos han ocurrido en la subregión del San Juan desde que se desató la ofensiva del Clan del Golfo en el año 2022, sin que a la fecha la situación haya podido atenuarse, ni siquiera con los alivios humanitarios pactados en un primer momento a través de la mesa de negociaciones entre el Ejército de Liberación Nacional y el Gobierno, hoy suspendida, la cual tuvo como sede la región buscando des-escalar el conflicto.

El Clan ha logrado remontar y consolidar buena parte de las cuencas de los ríos Tamá y Sipí, antiguos bastiones del ELN que comunican al Chocó con Cartago y El Dovio, en el Valle del Cauca. Estas cuencas, además, son conocidas rutas para la exportación de cocaína con rumbo a las bocanas del Pacífico, donde la droga es embarcada en lanchas rápidas o semi-sumergibles. El Clan del Golfo también logró hacerse con el control de la desembocadura del río Calima en el San Juan, un corredor estratégico y clave para la comunicación entre el sur del Chocó y el municipio de Buenaventura.

A esto se suma la pugna reciente por ingresar a la región del Alto Andágueda, frontera con Antioquia y Risaralda, donde hay ricos yacimientos mineros que son controlados por comunidades indígenas y colonos locales. La presión del Clan del Golfo para consolidar un corredor entre el Suroeste Antioqueño y varios municipios de Risaralda limítrofes con el Chocó, que han dejado al menos tres combates reportados con tropas del Ejército en lo

que va corrido del año 2025 en la frontera entre Risaralda y Chocó, se interpreta como una movida estratégica en el sentido de controlar el Andágueda y consolidar la ruta hacia el Pacífico y el Valle del Cauca, en la cual el Chocó es un territorio clave para su plan de expansión hacia el sur del país.

## Referencias

- Cambio. (2025, 11 de agosto). “ELN estaría detrás del retiro del general Óscar Murillo: ¿por qué?” (En la web).
- El Espectador. (2023, 10 de mayo). “De la paz a la guerra: la historia de Fabián, el “hijo rebelde” del ELN en Chocó”. (En la web).
- . (2022, 11 de marzo). “Crisis humanitaria en Chocó: una noche con los desplazados del río San Juan” (En la web).



# HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DEL CONFLICTO Y LOS ACTORES ARMADOS EN EL MAGDALENA MEDIO<sup>39</sup>

## La violencia armada en Colombia: Amenaza terrorista, conflicto armado o guerra por las drogas de uso ilícito

**R**ecientemente, en múltiples espacios de la vida pública nacional encontramos discusiones sobre la *existencia o no* del conflicto armado en Colombia, en medio de graves violaciones a los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y luchas de intereses económicos de los diversos grupos armados con fuerte influencia en el orden nacional o regional. Ciertamente, estos debates no son nuevos, pues desde hace décadas existen visiones y narrativas que centran sus debates alrededor de la caracterización de la violencia, para sustentar e implementar estrategias contra ella desde el Estado colombiano y diversos sectores del país. Por esto es necesario avanzar en esa caracterización en función de la construcción de la paz en el país.

En las últimas décadas existen tres visiones de la violencia armada que conllevan diversas comprensiones de la realidad nacional: la primera, que prevaleció con mayor fuerza durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), conocida como la *amenaza terrorista*, negó la existencia del conflicto armado interno e identificó como *enemigos externos e internos* de la patria a todos aquellos que no se ubicasen en la propuesta social, económica y política representada por el gobierno de la llamada *Seguridad Democrática*; la se-

gunda, históricamente reclamada por diversos sectores políticos, movimientos sociales y defensores de Derechos Humanos, se halla en el reconocimiento de *un conflicto armado interno* que se expresa en lo social, político y económico, y generó, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, la posibilidad de avanzar en los Diálogos de Paz con las antiguas FARC-EP; y la tercera, que avanza en su posicionamiento en medio de la tensión interna del gobierno progresista de Gustavo Petro (desde 2022), ha sido identificada como la *guerra por las drogas*, que se centra en la definición de los grupos armados como grupos de alto impacto y multirriminales asociados al proceso de transformación de la violencia que vivieron los países centroamericanos después de sus procesos de paz, o a las dinámicas de las mafias de Europa oriental en la era postsoviética.

Por ello, es imperativo ahondar en las dimensiones económicas, sociales y políticas del conflicto armado interno, para analizar su persistencia junto a la multiplicidad de intereses que profundizan la disputa por el control territorial, el sometimiento de la población civil y la extensión del proyecto extractivista.

En efecto, actualmente la disputa territorial de los grupos armados ilegales no se reduce al control de las economías ilícitas asociadas a la minería ilegal o el narcotráfico, entre otros aspectos, sino que corresponde a todo un entramado de relaciones recíprocas, de cooptación y/o de imposiciones violentas a institucio-

39 Corporación Regional Para La Defensa De Los Derechos Humanos, CREDHOS

nes territoriales del Estado colombiano, y a grandes empresas y gremios económicos en función y aprovechamiento de proyectos regionales extractivistas y antidemocráticos. Las territorialidades comunitarias, campesinas, pesqueras y étnicas son disueltas y se impone un territorio homogéneo mediante el cual el Magdalena Medio se incorpora a las actividades económicas dominantes lícitas e ilícitas, y la explotación de la región no es proporcional a la satisfacción de las necesidades básicas de sus comunidades, sino que se prolonga la pobreza y se incrementa la violencia. Se impone así una economía de fuga que enmarca a los municipios *periféricos* que integran la región, caracterizada por la extracción del capital producido con base en la explotación del territorio, y su remisión a otras regiones del país o fuera del mismo.

Favorable a los intereses de las élites políticas y económicas de la región y el país, la violencia armada perpetúa el despojo y desplaza los procesos comunitarios de producción agrícola y pesquera, mediante el impulso de programas económicos que promueven la expansión del poder terrateniente y la proletarianización del campesinado desplazado y obligado a integrarse como una forma de subsistencia a esas actividades económicas que solo generan la riqueza de una minoría en detrimento de la naturaleza y lo comunitario. La violencia que hoy se ejerce supone asumir los bienes comunes de las comunidades como *recursos* en la lógica de acumulación de capital. Asimismo, aquellas comunidades que han logrado, a través de sus procesos organizativos, conservar sus bienes naturales y sus economías de subsistencia, se enfrentan al riesgo de nuevos desplazamientos por la extensión de la degradación ambiental ocasionada por las actividades extractivas.

Tan solo para señalar algunos casos, la agroindustria de la palma de aceite sigue expandiéndose en la región con enormes impactos sociales y ambientales negativos. Hoy existen monocultivos de palma de aceite en subregiones como el Sur de Bolívar, Sur del

Cesar y Magdalena Medio Santandereano,<sup>40</sup> y además se evidencia la proyección o expansión de los monocultivos de palma en áreas anteriormente dedicadas a otras economías, como en el valle del río Cimitarra, actualmente en disputa entre grupos armados ilegales con primacía de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), y en la zona norte del municipio de Puerto Wilches,<sup>41</sup> también con amplia presencia de las AGC. Incluso, el establecimiento de los monocultivos de palma se da en áreas de especial importancia ecológica como rondas hídricas, bajos inundables y, en general, en humedales y otros ecosistemas acuáticos. Esto se da en medio de la connivencia u omisión de funciones de instituciones del Estado colombiano competentes de la protección ambiental, tales como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las administraciones municipales. Y, adicionalmente, algunos grupos armados ilegales inciden en la cadena de producción, por ejemplo, en los centros de acopio del fruto de la palma. Asimismo, continúa la expansión de la ganadería bufalina en los complejos de humedales, menoscabando la ecología y las economías de subsistencia como los cultivos de pancoger y la pesca artesanal.

De otra parte, un hecho que inauguró un nuevo ciclo de conflictividad social en el Magdalena Medio Santandereano fue el proceso

.....

42 En el primer caso, Extractora Loma Fresca Sur de Bolívar S.A.S. (San Pablo), Extractora Vizcaya S.A.S. (San Pablo) y Extractora Grupalma S.A.S. (Regidor); en el segundo, Palmas del Cesar S.A.S. (San Martín) y Agroindustrias del Sur del Cesar Ltda. y Cía. (San Martín); y el tercero, Extractora Monterrey S.A. (Puerto Wilches), Palma y Trabajo S.A.S. (Puerto Wilches), Palmas Oleaginosas Bucarelia S.A.S. (Puerto Wilches), Palmeras de Puerto Wilches S.A.S. (Puerto Wilches), Procesadora de Aceite Rojo Ltda. (Sabana de Torres), Extractora Central S.A. (Sabana de Torres), Extractora San Fernando S.A. (Sabana de Torres), Extractora Sabana S.A. (Sabana de Torres) y Aceites del Magdalena Medio S.A.S. (San Vicente de Chucurí).

42 Recientemente, Palmeras de Puerto Wilches S.A.S. anunció la construcción de una planta refinadora de aceite crudo de palma en el municipio.

de modificación del Plan de Manejo Ambiental Integral (PMAI) de Mares. En 2021, Ecopetrol solicitó ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) la viabilidad para la modificación de su PMAI, con la finalidad de intensificar el extractivismo petrolero en los bloques Centro, Lisama y Llanito, proceso antecedido de denuncias de defensoras y defensores ambientales y organizaciones sociales debido a los pasivos ambientales existentes en la región. Esto a la par de un contexto de expansión de economías asociadas a los grupos armados ilegales como la extracción ilícita de combustible desde los poliductos que atraviesan el territorio, que además han generado nuevos impactos ambientales negativos, o la extorsión a empresas contratistas oferentes de servicios a la industria de hidrocarburos.

Desde la pandemia y ante la reconfiguración de las dinámicas del conflicto armado interno respecto del posicionamiento y el control territorial por parte de los actores armados ilegales, la región del Magdalena Medio presenció un crecimiento de la minería ilegal, en particular aurífera, en ecosistemas acuáticos. Aunque no se pretende asociar la explotación ilícita de oro únicamente con las rentas de los grupos armados ilegales, sí se reconoce cada vez más su fuerte vinculación de distintas formas, ya sea en la cadena de comercialización, en la financiación de maquinaria, en el control de corredores estratégicos o en la protección armada de las minas. Esto, además, profundiza la persecución a la minería ancestral e informal que ejercen históricamente comunidades mineras, sin distinción de la minería ilegal asociada a las economías de los grupos armados ilegales. Así, es evidente el aumento de la minería ilegal en el Magdalena Medio Antioqueño y Santandereano, especialmente vinculada a la economía de las AGC.

En general existe un interés legal e ilegal en la expansión de esas actividades económicas dominantes, el cual en distintos casos entrelazan: la agroindustria de la palma de aceite, la explotación de hidrocarburos, la minería de oro, la ganadería y el narcotráfico, y de ese

modo perpetúa ese modelo de desarrollo extractivista, homogeneizante y antidemocrático que vulnera los derechos colectivos de las comunidades de la región del Magdalena Medio, en franca disputa entre los grupos armados ilegales para su conducción, al parecer, siempre a favor de las élites económicas y políticas.

## Presencia y dinámica de actores armados

En la región la disputa entre los actores armados por el control territorial de áreas estratégicas adquiere dimensiones sociopolíticas, económicas y ambientales, y prolonga la crisis humanitaria en la región que desde el año 2024 se manifestó con graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Durante los últimos seis meses ha habido un aumento de los enfrentamientos armados en áreas como el valle del río Cimitarra, entre los límites de los municipios de Yondó (Antioquia) y Cantagallo (Bolívar); en la subregión de Guamocó, entre los límites de los municipios de Santa Rosa del Sur y Montecristo (Bolívar), y en el Nordeste Antioqueño.<sup>43</sup>

.....

43 Entre los enfrentamientos armados registrados en los últimos seis meses se encuentran: AGC vs Fuerzas Militares (FFMM) en la vereda Río Amarillo del municipio de Santa Rosa del Sur; AGC vs ELN en la vereda Minguillo del municipio de Montecristo; ELN vs FFMM en el corregimiento El Dorado del municipio de Montecristo; AGC vs EMBF en la vereda La Concha del municipio de Yondó y vereda Las Nutrias del municipio de Cantagallo; AGC vs ELN en la vereda Bocas de Chicamoque del municipio de Segovia; AGC vs ELN en el corregimiento de Fátima del municipio de Santa Rosa del Sur; AGC vs EMBF en las veredas Arenales y El Carmen del municipio de Segovia; AGC vs ELN en la vereda Mina Gorila del municipio de Montecristo; AGC vs ELN en las veredas Caño Don Juan y No Te Pases del municipio de Yondó; AGC vs ELN en la vereda Peñas Blancas del municipio de Yondó; AGC vs EMBF en la vereda La Poza del municipio de Cantagallo; AGC vs FFMM en las veredas Arenales y Montefrío del municipio de Segovia; AGC vs FFMM en la vereda Las Palomas del municipio de Santa Rosa del Sur; AGC vs FFMM en la vereda Santa Marta del municipio de Segovia.

El control territorial en la subregión del Sur de Bolívar sigue siendo el principal foco de la disputa territorial de los grupos armados ilegales, en el contexto de la expansión y posicionamiento de las AGC, de modo especial en la zona norte del municipio de Puerto Wilches (Santander), colindante con el municipio de Simití (Bolívar), donde se proyecta la expansión de los monocultivos de palma de aceite y la ganadería bufalina a partir de la ocupación del complejo de humedales, en los límites de la conexión entre estructuras de otros grupos armados ilegales con presencia en otras regiones nororientales del país. Cabe resaltar además que, en medio de la disputa en el Sur de Bolívar, a inicios del año 2025 se creó la Décima Novena Brigada del Ejército Nacional con un radio de acción en dieciocho municipios de la subregión, constituida por tres batallones de infantería, un batallón de despliegue rápido, un batallón de fuerzas especiales y un grupo de manejo de artefactos explosivos.

En el contexto de expansión del Bloque Magdalena Medio de las AGC en la subregión del Magdalena Medio Santandereano se presenta el traslado de unidades del Frente de Guerra Nororiental (Norte de Santander) del ELN hacia esta subregión, donde ya existe presencia del Frente de Guerra Urbano Nacional Camilo Torres Restrepo en el Distrito de Barrancabermeja, y el Frente Édgar Amílkar Grimaldo Barón. Si bien las AGC constituyen el grupo armado ilegal de mayor expansión y control territorial, aún disputan la hegemonía de la región con las estructuras del ELN y el EMBF, en dinámicas de traslado a los cascos urbanos de los municipios y centros poblados de los corregimientos, en los que se establecen alianzas con grupos armados locales.

De otra parte, existen indicios de la expansión de las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) o Los Pachencia en la subregión del Sur del Cesar, en municipios como San Martín y San Alberto, geoestratégicos en las rutas hacia la costa Caribe y la entrada al Catatumbo, en municipios como Ocaña, y presumiblemente hasta Puerto Wilches. Fi-

nalmente, ante lo anterior las entidades administrativas territoriales y departamentales han promovido la creación y el fortalecimiento de los denominados frentes de seguridad, aparentemente legales pero que en la práctica representan el reciclaje de experiencias paramilitares que antaño tuvieron graves consecuencias para la construcción de paz en la región.

## Consideraciones finales

Con base en el análisis de la dinámica del conflicto armado interno en la región, surge la necesidad de identificar las condiciones o características que permitan una mejor comprensión de las circunstancias que delimitan la violencia que atraviesa el país. En tal sentido, una de las mayores dificultades para identificarla como una amenaza terrorista o guerra por las drogas, se halla en la reiterada negación de abordar las condiciones sociales, económicas y políticas que permiten su persistencia, como se identifica en la región del Magdalena Medio. Este hecho, de facto, suele excluir la transformación de las condiciones de desigualdad y exclusión del país de la solución del conflicto armado, y sitúa, en el componente militar y judicial, la principal estrategia de solución. Claro está, el reconocimiento del conflicto no niega de ninguna forma los crímenes de guerra, el acelerado proceso de despolitización, la degradación de la confrontación y la transformación de los intereses de los grupos armados organizados inmiscuidos en la confrontación armada.

Al analizar las actuales condiciones de la violencia en la región del Magdalena Medio, es posible evidenciar la persistencia de sectores económicos y políticos con inversiones legales e ilegales y fuertes asientos locales con alianzas nacionales, interesados en mantener la hegemonía que durante décadas y gracias a la imposición de grupos armados mantienen la acumulación de capital, imponiendo un modelo de **desarrollo** con hondas repercusiones regionales, asentado en el extracti-

vismo, el lavado de activos y una economía rentista. Sin duda alguna, la caracterización del conflicto armado interno atraviesa la caracterización de sus actores; lo cual lleva a la necesaria comprensión de las confrontaciones y/o alianzas entre grupos armados ilegales que aparentemente se sustentan en las afinidades de proyectos político/ideológicos, pero que en las dinámicas del conflicto armado confluyen con sus intereses en la defensa de los modelos de desarrollo económico que más les benefician, que en la mayoría de los casos incluye el narcotráfico como uno de sus principales renglones.

La persistencia de todas estas condiciones tiene que ver también con el desconocimiento de una visión amplia e integral de la criminalidad organizada en el país, lo cual redundando en acciones dispersas e ineficaces del Estado

para atacar esta problemática. Al respecto, la política de desmantelamiento de organizaciones criminales incluidas las sucesoras del paramilitarismo, diseñada en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, parte del reconocimiento de diversas dimensiones y factores que permiten la creación y permanencia de las estructuras armadas ilegales, en particular los vínculos políticos y financieros con apariencia de legalidad. La región del Magdalena Medio fue priorizada para la implementación de esta política en agosto de 2024, pero para ello el Ministerio del Interior formuló una estrategia de aceleramiento que focaliza la intervención en el fortalecimiento de la infraestructura y equipos de seguridad y vigilancia, y no dice nada sobre las transformaciones institucionales para prevenir relacionamientos de agentes del Estado con las organizaciones criminales.



# VIOLENCIA, CONFINAMIENTOS Y EXPANSIÓN DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN CINCO DEPARTAMENTOS DEL CARIBE COLOMBIANO<sup>44</sup>

Aunque el Caribe se distingue por su riqueza cultural y eco-sistémica, la región también refleja la profundización del conflicto armado. La Defensoría del Pueblo alertó en febrero de 2025 que más del 70% del territorio nacional está bajo influencia de grupos armados ilegales, con focos críticos en la Sierra Nevada, la Serranía de Perijá y los Montes de María (Infobae, 2025). Además, estudios de prensa estiman la presencia de actores armados en 790 municipios, incluidos varios caribeños.

Las cadenas montañosas que interrumpen la continuidad territorial (Sierra Nevada de Santa Marta -Cesar Magdalena La Guajira-), Serranía de Perijá (Cesar La Guajira) y Montes de María (Bolívar Sucre), generan corredores naturales con débil gobernanza, idóneos para rutas de narcotráfico, contrabando y minería ilícita, tal como lo describen varios autores (Chalá et al., 2022). A esto se suma la cercanía a puertos y caletas del Caribe que facilitan la salida de cocaína hacia Centroamérica y Europa, como lo revelan las incautaciones realizadas entre abril y mayo de 2025 por parte de la Armada y la Fuerza Aeroespacial, de 2,3 t y 511 kg de clorhidrato de cocaína, respectivamente, en operaciones frente a Cartagena y Puerto Bolívar (Fuerza Aeroespacial Colombiana, 2025).

La desmovilización del Bloque “Martín Caballero” o “Bloque Caribe” de las extintas FARC-EP en 2016 no representó el fin del conflicto

.....

44 Fundación del Sinú Caribe Afirmativo

armado en la región Caribe. Al momento de la firma del Acuerdo Final en el Teatro Colón, persistían activamente al menos tres conflictos armados en la región: (i) en el sur de Córdoba, entre las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y los Caparros; (ii) en el sur de Bolívar, entre el ELN y las disidencias del Estado Mayor Central (EMC) frente a las AGC; y (iii) en el sur del Cesar, entre el ELN y la Fuerza Pública.

A estos conflictos se sumaron posteriormente dos más: (iv) en la Sierra Nevada de Santa Marta, entre las AGC y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN); y (v) en los Montes de María, entre las AGC y el Estado. Todos ellos permanecen activos a la fecha, con dinámicas diferenciadas que responden tanto a la composición de los actores involucrados como a las características territoriales y económicas de las subregiones. Algunos se han agravado.

En términos de seguridad, se ha evidenciado una creciente presencia de Grupos Armados Organizados (GAO) y la aparición de nuevos Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), cuya disputa por el control territorial se manifiesta a través de amenazas, homicidios selectivos, restricciones a la movilidad y otras formas de coacción. Estas dinámicas han generado un clima de temor generalizado en las comunidades, afectando gravemente la vida cotidiana, debilitando las redes sociales y comunitarias, e incrementando los riesgos para líderes y lideresas sociales. A su vez, estas condiciones han limitado el desarrollo de actividades económicas y productivas en zonas rurales y periurbanas.

## La Guajira, Magdalena y Cesar: escalamiento del conflicto armado y riesgo de múltiples gobernanzas armadas

Iniciando con el extremo norte de Colombia y de Suramérica, el departamento de La Guajira ha experimentado un recrudecimiento de la violencia armada, extendida desde el norte del Magdalena en zonas rurales y urbanas hacia los territorios limítrofes. Este fenómeno ha sido impulsado principalmente por la expansión territorial de las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), grupo armado ilegal que ha establecido un dominio sostenido en prácticas de extorsión, narcotráfico y control social.

Se estima que las ACSN cuentan con alrededor de 50.000 personas bajo su influencia en la región (El Tiempo, 2025), lo que les ha permitido consolidarse como una estructura con capacidad político-militar, incluso para incidir en decisiones locales. Desde el departamento del Magdalena, se han identificado múltiples sectores afectados por sus acciones, según las cuales comerciantes, transportadores y moto-taxistas en zonas como Taganga, El Rodadero, Minca y el Mercado Público de Santa Marta, se ven obligados a pagar una “contribución” para poder operar sin represalias, configurando un sistema de rentas ilegales sostenido por el miedo y la coacción.

En La Guajira, el Bloque Renacer de los Conquistadores ha profundizado su control mediante métodos altamente violentos. En municipios como Palomino y Mingueo se han registrado hallazgos de cuerpos desmembrados, lo que refleja el uso de la violencia extrema como mecanismo de intimidación. Además, este grupo ha difundido panfletos anunciando campañas de “exterminio social” dirigidas inicialmente contra personas presuntamente vinculadas al Tren de Aragua, pero que rápidamente se han ampliado hacia sectores vulnerables como las personas LGBTIQ+,

quienes han sido perfiladas y amenazadas directamente. Solo entre junio y diciembre de 2024 circularon al menos ocho panfletos con mensajes de odio y amenazas explícitas (Caribe Afirmativo, 2024).

La zona de influencia del Bloque Renacer se concentra especialmente en las comunas 1, 4, 9 y 10 de Riohacha, extendiéndose a calles principales de la capital y a municipios como Albania, Maicao y Uribia. Este control ha contribuido al aumento generalizado de la inseguridad. Durante marzo y los primeros quince días de abril de 2025, se registraron protestas ciudadanas encabezadas por conductores y sectores de la población que exigían mayor presencia institucional y operativos efectivos para frenar la violencia armada y la extorsión generalizada.

Este panorama se complica por la disputa territorial que las ACSN sostienen con su principal antagonista: las AGC, conocidas popularmente como el Clan del Golfo. Ambas estructuras armadas luchan por el control de corredores estratégicos para el narcotráfico, las economías ilegales y el dominio político-local, acentuando el riesgo para la población, como ocurre en el departamento del Magdalena donde, no obstante, operan al menos tres estructuras armadas con capacidad de violencia: el Clan del Golfo, vinculado al narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión; las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN o “Los Pachenca”), que dominan áreas rurales mediante el cobro de extorsiones y la imposición de normas de conducta; y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con presencia menor pero sostenida en ciertos corredores estratégicos. Lo anterior, plantea la existencia una gobernanza armada que busca el control económico ilegal.

Según la Procuraduría Regional del Magdalena, la disputa entre el Clan del Golfo y las ACSN por el control del territorio y de las rentas ilícitas ha generado un preocupante incremento en las extorsiones y amenazas de muerte contra líderes sociales, comerciantes, caficultores, docentes y vendedores informa-

les, a quienes se les exige el pago de cuotas y la obediencia a reglas armadas impuestas por estos actores.

Esta situación ha elevado el alto índice de violencia, desplazamientos forzados y violaciones a los derechos humanos. Esto se presenta en Santa Marta, capital del Magdalena, y los municipios de la zona norte y centro como Ciénaga, Zona Bananera, Aracataca, Fundación, Pueblo Viejo, El Retén y Pivijay, con un saldo de más 200 asesinatos entre enero y mayo de 2025.

Pese a operativos como el “Plan Magdalena H2E”, que en lo corrido de 2025 ha dejado 668 capturas que incluyen integrantes de grupos como el Clan del Golfo, las ACSN y “Los Primos”, y la neutralización de 62 cabecillas en 25 acciones ofensivas, el dominio armado persiste. Aunque las ACSN han anunciado su voluntad de dialogar con el Gobierno nacional, su actuar sigue respondiendo a una lógica criminal centrada en la economía ilícita y el control violento del territorio. La ausencia estructural del Estado, especialmente en los municipios rurales, permite que estos grupos sustituyan la institucionalidad por medio del miedo, la imposición de reglas y la eliminación de quienes representan resistencia o autonomía comunitaria.

Entre los años 2024 y 2025 se han registrado al menos trece crímenes con desmembramiento de cuerpos en el departamento del Magdalena, incluyendo casos en Santa Marta. Estas ejecuciones, muchas de ellas de exposición pública, han sido interpretadas por defensores de derechos humanos como parte de una “guerra horizontal” entre grupos armados ilegales que disputan el control territorial y social de la región, especialmente entre las Auto-defensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) y el Clan del Golfo. Esta confrontación ha sumido a las comunidades en un escenario de terror cotidiano, donde la sevicia y el espectáculo del crimen buscan enviar mensajes de dominio y advertencia.

Aunque las ACSN anunciaron recientemente su disposición a dialogar con el Gobierno

nacional, los hechos evidencian una agenda criminal que contradice cualquier compromiso con la paz territorial. Este grupo de origen paramilitar mantiene una fuerte presencia en Santa Marta y las zonas costeras del Magdalena y La Guajira, donde se financia mediante el narcotráfico, la extorsión y la imposición de normas armadas sobre la población. Las acciones del Ejército contra sus campamentos han sido cuestionadas por sus voceros, mientras que la realidad en los territorios sigue marcada por el miedo, el silencio impuesto y la ausencia efectiva del Estado, especialmente en zonas donde la presencia estatal es débil o cooptada.

Esta multiplicidad de gobernanza armada continúa en El Cesar, donde el resurgimiento de la presencia de grupos armados ilegales como las AGC, el ELN y las distintas disidencias de las FARC han intensificado la disputa territorial en el departamento, aumentando la violencia en las zonas rurales. La más reciente alerta de inminencia que lanzó la Defensoría del Pueblo por la violencia que se registra en la zona del Catatumbo y que se extiende hasta la Serranía del Perijá, en el norte del departamento de Cesar, cubre a los municipios de La Paz, Manaure y San Diego. De acuerdo con la Alerta Temprana N° 005-2025- de inminencia, contenida en 31 folios, en las anteriores poblaciones del Cesar: “El riesgo de que la confrontación armada del Catatumbo se extienda y traslade hasta la franja de la Serranía del Perijá situada al norte del Cesar, se hace más tangible si se tiene en cuenta que en ambos territorios se registra la presencia y accionar del Frente de Guerra Nororiental Manuel Pérez Martínez del Ejército de Liberación Nacional, y del Bloque Magdalena Medio Gentil Duarte del Estado Mayor de Bloques y Frentes “EMBF3, que están enfrentadas.”

El riesgo para la población civil en el departamento del Cesar se concentra en zonas rurales de alta vulnerabilidad como San José de Oriente, La Laguna de los Indios, Los Encantos y Guaimaral, en el municipio de La Paz; José Concepción Urdinales, Sabanas de León

y Pie del Cielo, en Manaure Balcón del Cesar; así como El Rincón, Medialuna y Tocaimo, en San Diego. Estas áreas han sido identificadas como epicentros de disputas armadas, con una alta exposición a violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

En virtud de que el Clan del Golfo empezó a sentar su control territorial en donde antes había presencia del ELN y sus disidencias, la misma alerta expresa que pueden convertirse en una suerte de “escenario alterno de la confrontación que libran estos dos grupos armados no estatales”; y la alerta temprana enuncia el intento de penetración del Clan del Golfo en las zonas medias y altas de la Serranía del Perijá, estrategia que había sido contenida por el ELN y las disidencias, especialmente el Estado Mayor Central.

Entre diciembre de 2024 y enero de 2025, la Defensoría del Pueblo alertó sobre una serie de asesinatos selectivos, amenazas y actos de violencia en el municipio de La Paz (Cesar), atribuidos al Bloque Nelson Darío Hurtado del Clan del Golfo, que busca consolidar su control en las zonas medias y altas de la Serranía del Perijá, aprovechando el debilitamiento relativo del control territorial ejercido por el ELN y el Estado Mayor Central.

Esta ofensiva criminal incluyó el secuestro y asesinato del campesino Wilmer Cárdenas, el hallazgo de cuerpos baleados y en descomposición en veredas como La Laguna y Tierras Nuevas, el doble homicidio en el asadero Doña Berledis en San José de Oriente, el asesinato con signos de tortura de un habitante de calle en El Recreo, y la captura de trece presuntos integrantes del Clan del Golfo el 24 de diciembre. Estos hechos, acompañados de amenazas y presencia armada, evidencian la estrategia del grupo para consolidar control territorial, generar terror y avanzar en su expansión armada en un contexto de disputas entre actores ilegales por corredores estratégicos de movilidad y economías ilícitas.

Durante el año 2025 se ha registrado el asesinato de seis firmantes del Acuerdo de Paz, así como la desaparición forzada de siete personas y el desplazamiento de al menos 102 familias. Este panorama de violencia se agrava con las amenazas directas contra liderazgos sociales: tres en el municipio de Chiriguaná, dirigidas contra integrantes de procesos organizativos, y seis más en El Paso, durante el mes de febrero, específicamente contra líderes comunales (Programa de Desarrollo y Paz del Cesar y La Guajira; Caracol, 2025).

En el departamento se gesta un clima de temor en la región, exacerbado por la circulación de panfletos amenazantes firmados por estructuras armadas y otros dispositivos de coacción, en los cuales se ordena a determinadas personas abandonar el territorio bajo amenaza de muerte. A esta situación se suman los asesinatos selectivos perpetrados en municipios como Agustín Codazzi, El Copey, Pueblo Bello, Chiriguaná, El Paso y Valledupar, atribuidos a estructuras armadas emergentes de carácter paramilitar, que justifican sus acciones bajo el discurso de una supuesta “limpieza social”, una práctica que constituye una forma de violencia sistemática y discriminatoria.

Esta violencia afecta de manera directa e indiscriminada a comunidades campesinas, indígenas, líderes comunales y firmantes del Acuerdo de Paz, quienes enfrentan múltiples formas de agresión: homicidios selectivos, desplazamientos forzados, desapariciones, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, detenciones arbitrarias, coacción para integrar estructuras armadas, extorsión, estigmatización y amenazas. Además, “el riesgo que enfrentan los pobladores locales se ha incrementado debido a la persistencia de imaginarios colectivos de estigmatización, que recaen especialmente sobre la población firmante del Acuerdo de Paz, pero que, desde otra perspectiva, también afectan a sectores del campesinado” (Defensoría del Pueblo, 2025).

## Reconfiguración criminal y gobernanza armada en el Atlántico: más allá del narcotráfico

La situación de seguridad en el departamento del Atlántico evidencia una creciente degradación, marcada por el aumento sostenido de muertes violentas y la consolidación de estructuras armadas y criminales en disputa por el control territorial. Durante el año 2024 se registraron 947 homicidios, de los cuales 77 correspondieron a mujeres. En el primer semestre del año 2025 (enero–junio), ya se contabilizan 410 homicidios, lo que indica una persistencia crítica de la violencia letal en el departamento. Según el investigador Luis Trejos, director del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad del Norte (IDEPI), esta situación puede comprenderse como parte de una crisis más amplia: “El aumento de grupos armados disidentes ha generado un panorama complejo en Barranquilla y en otras partes del Caribe. La fragmentación de la paz total ha complicado la respuesta estatal al crimen organizado, y este es un desafío que debemos enfrentar a nivel nacional y local”.

Con anterioridad, la Alerta Temprana 022 de 2023 emitida por la Defensoría del Pueblo advierte sobre la operación simultánea de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) en el territorio. Entre estos se encuentran estructuras locales como Los Costeños, Los Papalópez y Los Calamares, así como organizaciones de mayor alcance como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), actualmente autodenominadas Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), Los Rastrojos Costeños, el Nuevo Bloque Costeño y Los Pepes. De especial preocupación es la presencia de redes de crimen transnacional, como el Cártel de Sinaloa, el Tren de Aragua y el denominado Cártel de los Balcanes, conformado por exmilitares provenientes de Serbia, Croacia y Montenegro. Además, desde 2023 se ha identificado la expansión de las Autodefensas Conquistadoras

de la Sierra Nevada (ACSN) desde el Magdalena hacia zonas del Atlántico, intensificando las disputas territoriales.

Este panorama se agrava al considerar el crecimiento simultáneo de economías ilegales como el narcotráfico, el micro-tráfico y la extorsión, así como los enfrentamientos armados entre bandas y combos urbanos. Estas dinámicas han erosionado el control institucional sobre el territorio, favoreciendo el establecimiento de órdenes armados paralelos en zonas periféricas de Barranquilla y municipios del área metropolitana, con graves consecuencias para la seguridad ciudadana y el goce efectivo de derechos fundamentales.

Si bien la narrativa dominante tiende a vincular el auge reciente de la violencia con economías ilícitas como el narcotráfico, lo que acontece en el departamento del Atlántico y particularmente en su área metropolitana, es un fenómeno más complejo: una reconfiguración del crimen organizado, con implicaciones directas sobre las dinámicas sociales, económicas y de seguridad ciudadana.

La hipótesis planteada por investigadores locales sostiene que, ante los golpes recibidos por Los Costeños en Barranquilla, posiblemente a manos del EGC, esta organización ha optado por replegarse y expandirse hacia municipios periféricos. Zonas como Soledad, Malambo y Sabanagrande ofrecen condiciones estratégicas, en tanto cercanía a la capital, presencia de pequeños y medianos comercios susceptibles a extorsión, una economía informal amplia y un mercado creciente para el micro-tráfico.

La expansión no opera en el vacío. Estas estructuras se insertan en el territorio mediante alianzas o cooptación de pandillas locales, muchas veces compuestas por jóvenes en situación de exclusión socioeconómica. Los asesinatos selectivos podrían estar operando como mecanismo de control para forzar la subordinación de actores criminales locales a las estructuras mayores. En este contexto, la violencia cumple un doble objetivo: consolidar hegemonía criminal y disciplinar el territorio.

## Bolívar y Sucre: reconfiguración armada y una crisis permanente

Durante el último año Bolívar ha sido escenario de una intensificación del conflicto armado y de una grave crisis humanitaria, especialmente en la subregión del sur del departamento. La presencia simultánea del ELN, las AGC o Clan del Golfo, y Frentes del Estado Mayor Central (EMC) ha provocado enfrentamientos armados, desplazamientos masivos, confinamientos, amenazas y asesinatos selectivos de líderes sociales.

Según la Defensoría del Pueblo (2025), municipios como Santa Rosa del Sur, Montecristo, Cantagallo, Arenal, Simití, San Pablo y Morales se encuentran en riesgo extremo por cuenta de esta confrontación. Solo durante el año 2024 fueron asesinados seis líderes sociales y un firmante de paz; y en el primer semestre del año 2025 se reporta un nuevo asesinato de líder social (Indepaz). Además, en este mismo lapso se registraron 921 víctimas de desplazamiento masivo y 667 víctimas de confinamiento en tan solo tres municipios del sur del departamento.

De otra parte, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) documentó un incremento del 57 % en acciones armadas, con alzas en combates (49 %), bloqueos ilegales (100 %) y disputas entre grupos armados (6 %). Este escalamiento ha desbordado la capacidad institucional de respuesta, tanto para atender a las víctimas como para garantizar condiciones mínimas de protección a los liderazgos sociales.

La disputa por el control del oro ha sido un factor central en la violencia reciente. La región es uno de los epicentros de producción aurífera en el Caribe y constituye un corredor estratégico para el narcotráfico y el tránsito de economías ilegales entre Catatumbo, Magdalena Medio, Sur de Córdoba y la frontera con Venezuela. La Alerta Temprana 003-2024 de la Defensoría del Pueblo documenta la imposi-

ción del “impuesto al oro”, extorsiones a mineros, uso de menores, amenazas, artefactos explosivos y graves daños ambientales por mercurio, cianuro y maquinaria pesada.

La alianza táctica entre el ELN y frentes del EMC (37, 4 y 24) para frenar la expansión del Clan del Golfo no solo ha militarizado el territorio, sino que ha deteriorado los avances comunitarios logrados en zonas como los Montes de María, declaradas anteriormente como laboratorio de paz. A esto se suma la cooptación de rutas de exportación de oro hacia Venezuela por parte del Clan, lo que fortalece sus economías de guerra y proyección transnacional.

Por su parte, el Clan del Golfo ha desplegado una ofensiva sistemática para tomar el control total del sur de Bolívar, especialmente tras la captura de alias “Otoniel” (2021). De acuerdo con la Fundación Paz & Reconciliación (2023), esta organización ha consolidado su dominio mediante tres estrategias principales: i) Cercamiento territorial a través instalación de retnes ilegales, hostigamiento a comunidades y desplazamiento de estructuras como el ELN y el EMC, en especial en la Serranía de San Lucas; ii) control de rentas ilegales, y fortalecimiento del narcotráfico mediante impuestos a cultivos ilícitos y extorsiones; y iii) Imposición por violencia por medio asesinatos selectivos, amenazas a líderes, control social y restricción de la movilidad.

Bolívar representa hoy uno de los frentes más críticos del fracaso parcial de la política de Paz Total. Pese a que el conflicto no se originó en este gobierno, la falta de una respuesta integral y la ausencia de marcos jurídicos claros para la negociación con actores como las AGC y las ACSN han generado incentivos para la expansión armada y la consolidación de gobernanzas criminales.

Mientras el ELN intenta ejercer funciones de mediación social y regulación de economías ilegales, y el Clan del Golfo consolida su hegemonía sobre las rentas del oro y la coca, las comunidades quedan atrapadas entre la

violencia, el silencio y el abandono institucional. La situación exige respuestas urgentes y diferenciadas desde una perspectiva de seguridad humana, protección colectiva y justicia territorial.

Por su parte, en la subregión de los Montes de María, ubicada entre los departamentos de Sucre y Bolívar, la presencia y expansión del Clan del Golfo ha deteriorado de forma alarmante las condiciones de seguridad, especialmente para lideresas sociales y defensoras de derechos humanos. A pesar de la existencia de Alertas Tempranas vigentes, como la 033 de 2022 y la 006 de 2020 emitidas por la Defensoría del Pueblo, las comunidades de esta región siguen expuestas a amenazas, desplazamientos forzados, extorsiones y múltiples formas de constreñimiento por parte de actores armados ilegales que disputan el control territorial y las rentas ilícitas. El Clan del Golfo se consolida como el principal generador de violencia en una zona históricamente golpeada por el conflicto armado y aún marcada por la débil presencia estatal.

En diciembre de 2024, durante una sesión de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), convocada por el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo reiteró el llamado urgente a implementar acciones efectivas de prevención y protección para las comunidades del sur de Bolívar y Sucre. La entidad presentó un seguimiento detallado a las alertas mencionadas, destacando la persistencia de riesgos para líderes sociales, mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas firmantes del Acuerdo de Paz y comunidades campesinas y étnicas. Municipios como Coveñas, Tolú, San Onofre, Los Palmitos y Corozal (Sucre), así como Altos del Rosario, San Martín de Loba, Achí, Montecristo y Barranco de Loba (Bolívar), figuran entre los más afectados, con un notable deterioro en la seguridad, el acceso a servicios y el ejercicio de derechos fundamentales.

Un ejemplo alarmante del constreñimiento armado ha sido el cierre forzado de puntos de atención de la empresa Supergiros en varios

municipios de Sucre y Bolívar, tras las amenazas y presiones ejercidas por el Clan del Golfo. Esta acción no solo ha vulnerado el derecho al trabajo y la seguridad del personal, sino que también ha dejado a las comunidades sin acceso a servicios financieros básicos, profundizando su aislamiento y precariedad. En los Montes de María, el control armado se expresa de manera sutil pero devastadora: se han generalizado las extorsiones, algunas escuelas han tenido que suspender clases, y el control social impuesto por estos grupos mantiene a las comunidades en un silencioso Estado de Sitio. El retorno de homicidios a niveles comparables a los de la ofensiva paramilitar de finales del siglo XX refleja el agravamiento de esta situación.

De acuerdo con un estudio del Instituto Internacional de Estudios del Caribe (IIEC), se ha configurado un fenómeno de captura institucional por parte de estructuras armadas ilegales, con capacidad de incidir incluso en las elecciones regionales de octubre de 2023. Aunque en la zona se reporta la presencia de más de 5.000 efectivos de la Fuerza Pública pertenecientes a la Fuerza de Tarea Conjunta Marte y varios batallones desplegados en los Montes de María, persisten denuncias de inacción, omisión e incluso de connivencia con los grupos armados para evitar enfrentamientos. Paradójicamente, ni el Clan del Golfo ni el ELN, los dos principales actores armados en Bolívar, tienen actualmente acuerdos de cese al fuego con el Gobierno, pero su accionar violento se mantiene sin contención.

En este último caso, la falta de una estrategia nacional efectiva, sumada a la debilidad institucional local y a la ausencia de coordinación entre los niveles nacional y territorial, han agravado la crisis en Bolívar. El departamento parece atrapado en una nueva fase del conflicto armado, donde la impunidad, el miedo y la captura del Estado por redes criminales refuerzan un escenario que amenaza con perpetuar la violencia estructural y socavar cualquier posibilidad de construcción de paz en la región.

## Córdoba: orden violento persistente y crisis de legitimidad institucional

Entre los años 2022 y 2024 la Defensoría del Pueblo emitió varias alertas tempranas para el departamento de Córdoba, advirtiendo sobre riesgos significativos para la población civil. En junio de 2022 emitió las AT 015-22, 011-24, 054-19, 005-20, 007-22 y 071-18, señalando la presencia y accionar de las AGC en municipios como Ayapel, Buenavista, La Apartada, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Chimá, Chinú, Ciénaga de Oro, Sahagún, San Andrés de Sotavento, San Carlos, Tuchín, Montería, Cereté, Tierralta, San José de Ure, San Pelayo, Montelíbano y Puerto Libertador.

Esta situación incrementó las violaciones a los derechos humanos en la región, afectando directamente a los niños, niñas y adolescentes de estos municipios. Se advirtió sobre la presencia y accionar de las AGC, así como de otros grupos armados ilegales de seguridad y delincuencia común organizada, lo que incrementó los riesgos para la población civil en estas áreas.

El escenario de riesgo en el departamento de Córdoba está relacionado con la presencia y accionar de las AGC, en la actualidad autodenominado EGC, expresado en la imposición de normas y administración de justicia paralela para mantener un control y regulación de la vida cotidiana de la población civil, mermando su capacidad de afrontamiento o resistencia, y con el reclutamiento y/o utilización de niños, niñas y adolescentes (NNA) para el desarrollo de actividades relacionadas con la vigilancia y seguridad del grupo armado ilegal, así como los cobros forzados producto del control económico y de la violencia.

También se ha logrado identificar que la AGC funge como autoridad de facto en la

administración de “justicia” y la comisión de extorsiones como forma de exigencia de “tributos” mediante el empleo de la violencia. Su accionar continúa estando asociado a los intentos por conservar patrimonios ilícitamente adquiridos en fases anteriores del conflicto; a los intereses alrededor de la tierra y su acumulación; a la explotación ilícita de recursos minerales del subsuelo; la conservación de corredores de movilidad empleados para el narcotráfico, y la obtención de rentas provenientes del control de explotaciones mineras ilegales; así como a la extorsión a otros actores económicos involucrados en el desarrollo de proyectos minero-energéticos y de exploración de hidrocarburos.

Esta situación afecta particularmente a liderazgos que participan en procesos de consulta previa o en actividades relacionadas con empresas extractivas. Los liderazgos indígenas han sido objeto de seguimientos, intimidaciones y amenazas directas por parte del EGC, debido a su oposición a proyectos extractivos, el intento del grupo armado de intervenir, bajo amenaza, en decisiones comunitarias sobre estos proyectos, y el control que busca ejercer sobre los recursos destinados a mitigar o compensar los impactos generados.

Aunque estos hechos configuran un riesgo grave, la mayoría no han sido denunciados por temor a represalias contra los líderes o sus familias. La imposición de una justicia paralela por parte del EGC, que desconoce tanto al Estado como a las formas comunitarias y étnicas legítimas de resolución de conflictos. En zonas rurales y barrios periféricos, el grupo armado asume funciones que corresponden a las autoridades legales y tradicionales, como imponer normas de convivencia, establecer horarios de circulación, autorizar el ingreso de funcionarios a los territorios.

## Referencias

- Blanco Zúñiga, A., & Suárez Blanco, V. (s.f.). Propuesta metodológica para su comprensión. Universidad Libre y Universidad del Norte.
- Caribe Afirmativo. (2024, 18 de diciembre). Oleada de panfletos contra personas LGBTIQ+ se registra en la región Caribe. Recuperado de: <https://caribeafirmativo.lgbt/oleada-panfletos-contra-personas-lgbtiq-se-registra-en-la-region-caribe/>
- Caracol Radio. (2025, 23 de abril). Durante 25 acciones ofensivas en el Magdalena han caído 62 'capos' y cabecillas pseudopolíticos. Recuperado de: <https://caracol.com.co/2025/04/23/durante-25-acciones-ofensivas-en-el-magdalena-han-caido-62-capos-y-cabecillas-pseudopoliticos/>
- Caracol Radio. (2025, abril 8). Entre 2024 y 2025, 13 personas han sido desmembradas en el Magdalena, incluyendo Santa Marta. Recuperado de: <https://caracol.com.co/2025/04/08/entre-2024-y-2025-13-personas-han-sido-desmembradas-en-el-magdalena-incluyendo-santa-marta/>
- Cordobexia. (2025, junio 18). Boletín especial: Realidades y retos en la Córdoba actual en materia de seguridad y derechos humanos. Recuperado de: <https://www.cordobexia.org/>
- . (2025). Presencia de actores armados ilegales en Córdoba. Recuperado de: [https://drive.google.com/file/d/1dMQUY-jDFk5roAdL\\_1pXRVx9DCmuXaxn\\_/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1dMQUY-jDFk5roAdL_1pXRVx9DCmuXaxn_/view?usp=sharing)
- Defensoría del Pueblo. (2018). Alerta Temprana No. 071-18. Bogotá D.C.: Sistema de Alertas Tempranas.
- . (2019). Alerta Temprana No. 054-19. Bogotá D.C.: Sistema de Alertas Tempranas.
- . (2020). Alerta Temprana No. 005-20. Bogotá D.C.: Sistema de Alertas Tempranas.
- . (2022). Alerta Temprana No. 007-22. Bogotá D.C.: Sistema de Alertas Tempranas.
- . (2022). Alerta Temprana No. 015-22. Bogotá D.C.: Sistema de Alertas Tempranas.
- . (2024). Alerta Temprana No. 011-24. Bogotá D.C.: Sistema de Alertas Tempranas.
- . (2025). Alerta Temprana de Inminencia No. 005-2025. Bogotá D.C.: Sistema de Alertas Tempranas.
- El Heraldo. (2025, 31 de marzo). Tres municipios del norte del Cesar están en alerta por la violencia. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/cesar/2025/03/31/tres-municipios-del-norte-del-cesar-estan-en-alerta-por-la-violencia/>
- El Tiempo. (2025, julio). Autodefensas Conquistadoras de la Sierra ya cuentan con más de 50.000 personas bajo su mando en la región Caribe. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/>
- Fuerza Aérea Colombiana. (2025, 3 de abril). Incautados 511 kilogramos de clorhidrato de cocaína en el Caribe colombiano. Recuperado de: <https://www.fac.mil.co/es/noticias/incautados-511-kilogramos-de-clorhidrato-cocaina-en-el-caribe-colombiano>
- Fundación Paz & Reconciliación. (2024). Informe sobre control social armado en el sur de Córdoba. [Documento inédito].
- Gobernación de Córdoba. (2021, junio). Plan de prevención departamental de Córdoba. [Archivo PDF].
- Infobae. (2025, 25 de marzo). Gobierno nacional no estaría escuchando las alertas sobre una oleada de violencia en el Cesar. Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2025/03/25/gobierno-nacional-no-estaria-escuchando-las-alertas-sobre-una-oleada-de-violencia-en-el-cesar/>
- . (2025, 23 de febrero). Crisis humanitaria en Colombia: más del 70% del territorio está

bajo influencia de grupos armados ilegales. Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2025/02/23/crisis-humanitaria-en-colombia-mas-del-70-del-territorio-esta-bajo-influencia-de-grupos-armados-ilegales/>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. (2025). Boletín técnico regional de gestión de riesgos con enfoque de niñez. Recuperado de: <https://www.icbf.gov.co/>

Martínez, J. (2025, 15 de abril). ACSN, el poder oculto del Magdalena: más de mil hombres al servicio de un control territorial. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/acsn-el-poder-oculto-del-magdalena-mas-de-mil-hombres-al-servicio-de-un-control-territorial-3430012>

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCHA. (2024). Informe de situación humanitaria Colombia 2024. Recuperado de: <https://reliefweb.int/organization/ocha>

Periferia Prensa. (2024, 10 de abril). Muertes violentas se imponen durante primer trimestre en Atlántico, Bolívar y Magdalena. Recuperado de: <https://periferiaprensa.com/muertes-violentas-se-imponen-durante-primer-trimestre-en-atlantico-bolivar-y-magdalena/>

Procuraduría General de la Nación. (2025, marzo). Procuraduría alerta por crisis de seguridad en el Magdalena. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-alerta-crisis-seguridad-magdalena.aspx>

# EL NORTE DEL TOLIMA Y LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: REFLEJO DEL INTERIOR DE COLOMBIA<sup>45</sup>

La configuración estructural de poder dentro de los aparatos del Estado responde a lógicas propias del Estado-nación, en las cuales operan mecanismos de poder sustentados en una racionalidad estratégica, valores institucionalizados y discursos hegemónicos. Estos elementos configuran un despotismo de coacción de carácter universal que no solo otorga “legitimidad”, sino que también traslapa el conflicto social y armado vigente y sistemático con un discurso de “tranquilidad” y de seguridad ciudadana “existente” en este territorio. En este sentido, la denominada paz funciona como instrumentos ideológicos que, en la práctica, se manifiestan en formas de control social mediante la apropiación, gestión y privatización del territorio. Por ende, estas dinámicas estructurales están profundamente arraigadas y articuladas con condiciones históricas persistentes, tales como la desigualdad social, el abandono estructural por parte del Estado y la limitada efectividad en la implementación de políticas públicas que garanticen vida digna a las comunidades y respeto a la vida de los liderazgos sociales.

El Departamento del Tolima ha sido históricamente una pieza fundamental para analizar y comprender las dinámicas del conflicto armado en Colombia, particularmente por su posición geográfica. Para este análisis, se destaca el norte del departamento, el cual cumple un papel estratégico dentro de la región del Magdalena Medio, ya que municipios como

.....

45 Semillas de Dignidad Corporación

Honda, Fresno, Mariquita, Ambalema y Armero (Guayabal) mantienen una conexión con esta zona a través del río Magdalena, que ha funcionado como un articulador del comercio, la cultura y la movilidad. Por esta misma razón ha sido un escenario de disputas territoriales por su control en el marco del conflicto armado al ser un corredor clave para actores armados ilegales debido a la cercanía con rutas que comunican el Centro del País con el Sur y el Occidente, lo cual ha intensificado diversas dinámicas de violencia en el territorio.

La provincia de Los Nevados, en el norte del Tolima, refleja con claridad las contradicciones entre el marco normativo nacional en materia de derechos humanos y paz, y la realidad persistente en los territorios. A tres años del gobierno de Gustavo Petro, que ha impulsado apuestas ambiciosas como la Ley 2272 de 2022 (Paz Total), el Decreto 1649 de 2023 (Sistema Nacional para la Vida y la Paz) y el fortalecimiento de las Mesas Territoriales de Garantías, la situación en municipios como Herveo, Líbano, Santa Isabel y Anzoátegui revela una distancia considerable entre el discurso institucional y la cotidianidad de las comunidades.

Hechos recientes, como el asesinato de la lideresa Lucero Velásquez en Herveo (La Patria, 28, 02, 2025), acciones violatorias a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario no solamente realizadas por los grupos paramilitares como el Clan del Golfo y AGC con el Frente Ramón Isaza que estaba al mando de Alias Terror (El Espectador, 22, 02, 2025), sino también, por grupos exFARC, conocidos como disidencias, como lo fue el Frente 26 de marzo-Bloque Isaías Pardo (EMC) -presuntamente

desarticulado- que usó ataque con drones en el municipio de Anzoátegui (El Tiempo, 17. 08, 2024), y enfrentamientos en Murillo o la presencia armada en casco urbano de Falan. De igual modo, presencia de grupo delincuenciales organizados que fungen como terceros en la red de narcotráfico o ‘gota gota’ con grupos paramilitares como el Clan del Golfo en las “zonas rurales y urbanas de Armero Guayabal, Ambalema, Honda, Mariquita y Lérída” (Ortiz, 2023).

Estas situaciones contradicen directamente los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, que promueve la seguridad humana, la justicia social y el ordenamiento territorial alrededor del agua y la vida. Sumado a esto existe una expansión de licencias de exploración y explotación de minería de oro y plata en municipios del norte del Tolima (Amorocho, 2024), situación que mantiene en permanente zozobra la permanencia de las comunidades campesinas en su territorio, y la vida de los liderazgos sociales y ambientales que se oponen a este tipo de proyectos extractivistas, en los cuales e evidencia una sistematicidad de hechos victimizantes que vulneran los derechos humanos, como la extorsión, el sicariato selectivo, el tráfico de sustancias psicoactivas, el lavado de activos, el control de economías extractivas legales e ilegales de proyectos minero energéticos (oro, plata, hidroeléctricas), que desde julio del año 2024 a julio del 2025 han sumado más de cuarenta y un asesinatos en esta región del Tolima, más el reclutamiento de menores, la corrupción, el constreñimiento electoral y las presuntas alianzas entre actores armados, políticos y empresas.<sup>46</sup>

La multiplicidad de políticas públicas que promueven y refieren a la garantía para defender derechos humanos y la vida de los líderes sociales, tienen en común la necesidad de la participación, asistencia y responsabilidad por parte de instituciones de investigación y control como la Fiscalía, la Procuraduría, la Con-

.....

46 Información obtenida seguimiento de prensa, Defensoría del pueblo Tolima y Las Víctimas.

traloría, la Unidad Nacional de Protección, la Defensoría del Pueblo, y los ministerios del Interior y Defensa, que tienen radio de acción y competencia en todo el territorio nacional. Dicha multiplicidad ocasiona que sea desgastante en lo práctico desde su creación e implementación, y demuestra la incapacidad del Estado, las víctimas y la sociedad respecto del poco o casi nulo avance en la protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos, puesto que la carencia de capacidades físicas, humanas y de idoneidad impiden que circulen y se apliquen definiciones, acciones e información útil y organizada que revierta el histórico estado de cosas inconstitucionales, sumado a una focalización y priorización de territorios (municipios departamentos) de Colombia en los cuales la Región Centro, y en este caso la zona Nevados y Norte del Tolima, son desconocidos; y mucho menos se le otorga importancia al des-escalonamiento de la violencia tanto en el Tolima como en las regiones periféricas (Magdalena Medio, Oriente Antioqueño, Caldas y Cundinamarca).

La ineficacia en el desmantelamiento de grupos criminales y paramilitares, sus estructuras financieras y la relación por acción u omisión por parte de los gobiernos municipales, departamentales y nacional, y la Fuerza Pública, sumado a la carencia de avance de investigaciones y sanciones por parte de instituciones que tienen responsabilidad en el conjunto de políticas públicas producto del acuerdo de paz del año 2016, y en especial del Decreto 665 de 2024, guarda una relación con la región del Norte del Tolima y sector Nevados que incluye quince municipios en los cuales la situación humanitaria no se destaca por enfrentamientos armados, masacres y homicidios a liderazgos sociales, atentados, carros bomba constantes y visibles como sucede en otras regiones del departamento y del país.<sup>47</sup>

.....

47 Zona Norte: Ambalema, Armero, Falan, Fresno, Honda, Mariquita y Palocabildo. Zona Nevados: Casabianca, Herveo, Lérída, Líbano, Murillo, Santa Isabel, Venadillo y Villahermosa.

En este contexto, la Gobernación del Tolima, bajo el liderazgo de su actual mandataria, ha mostrado una preocupante desconexión con las iniciativas del gobierno nacional en materia de paz y derechos humanos. Lejos de articularse con los lineamientos de la “Paz Total”, ha mantenido una postura distante, cuando no abiertamente indiferente, frente a los llamados del Ejecutivo a fortalecer la presencia institucional en regiones como Los Nevados. Esta separación política no es menor: su falta de voluntad ha sido un factor determinante en la no instalación y materialización de la Mesa Territorial de Garantías en el departamento, lo que ha limitado gravemente las posibilidades de diálogo, prevención de violencias y protección de liderazgos sociales.

Lo que se suma a la poca capacidad y alcance de la normatividad vigente como es el Decreto 660/2018, titulado “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios”, en cabeza del Ministerio del Interior y de su Dirección de Derechos Humanos, en el cual no se destaca una apropiación de las entidades departamentales y nacionales que priorice y materialice acciones que mitiguen los riesgos que enfrentan comunidades y organizaciones en el norte del Tolima,<sup>48</sup> que se ha limitado a abrir fechas de inscripción de las organizaciones y comunidades para que sean reconocidas en este programa, y a limitadas y escasas convocatorias para ofrecer acceso a recursos económicos y medidas de protección, mas no a trabajar en la vinculación y creación de los programas de prevención y protección de las organizaciones y comunidades con entidades territoriales.

Mientras las comunidades rurales y urbanas de la región siguen enfrentando amenazas, desplazamientos y restricciones a su libertad, las respuestas institucionales se ven

.....

48 A la fecha solo se reportan cinco organizaciones inscritas en la zona Norte y Nevados del departamento del Tolima.

frenadas por decisiones políticas que priorizan el distanciamiento ideológico sobre la corresponsabilidad estatal. Esta contradicción entre el mandato nacional y la acción o inacción departamental pone en riesgo no solo la implementación de las políticas públicas, sino la legitimidad misma del Estado Social de Derecho en territorios históricamente marginados.

Reconocemos la importancia del encuentro y disposición de las organizaciones sociales, comunitarias, de mujeres y diversidades sexuales, víctimas, ambientales, firmantes de paz, campesinas y defensoras de derechos humanos, quienes han generado acciones de movilización y exigencia a instituciones departamentales y nacionales para el cumplimiento de directrices y la concreción de políticas públicas desde el orden nacional y regional, como lo muestra la instalación de la Mesa Territorial de Garantías en el Tolima el 2 de diciembre del año 2024, la cual no ha sesionado por la falta de idoneidad y voluntad política por parte de la Gobernación del Tolima y sus funcionarios. Como también la apatía de otras instituciones, que no estuvieron presentes ni dieron respuesta a la convocatoria que se les hizo, tales como la Policía y el Ejército departamentales, la Fiscalía General de la Nación, las alcaldías y personerías de los 47 municipios del Tolima, la Unidad para las Víctimas, y la Unidad Nacional de Protección.

Por todo ello, se recomienda al Gobierno Nacional que impulse mecanismos eficaces de articulación entre las entidades responsables de la garantía de derechos humanos (Fiscalía, Procuraduría, Defensoría, UNP, Ministerios del Interior y Defensa), incorporando una priorización territorial que incluya de manera explícita al norte del Tolima. Para lo cual es necesario:

1. Designar equipos técnicos regionales con competencias claras en prevención, protección e investigación, que operen de manera coordinada en los municipios priorizados del norte del Tolima que permita activar y garantizar el funcionamiento continuo de

la Mesa Territorial de Garantías, asegurando la participación efectiva de organizaciones sociales, autoridades locales y actores institucionales, como espacio de diálogo, concertación, monitoreo y acción conjunta.

2. Incorporar activamente a las organizaciones sociales que permitan establecer planes de acción regionalizados, con metas específicas, indicadores verificables y presupuestos asignados, que respondan a las realidades particulares de los territorios y permitan un seguimiento efectivo. Sumado a la necesidad de realizar diagnósticos participativos de riesgos y amenazas en la región con instituciones, construidos de forma conjunta con las comunidades y organizaciones sociales, para asegurar que las estrategias de protección respondan a las dinámicas locales de violencia.

(Elaborado Por: Colectivo Arte de Ser - Fundación Comité de solidaridad con los Presos Políticos Seccional Tolima - Corporación Semillas de Dignidad - Estudiante programa Sociología Universidad del Tolima - Congreso de los Pueblos -Tolima.)

## Referencias

- Bonilla, H. (2024, 3 de octubre). Alarma en Anzoátegui, Tolima, por nuevo ataque con dron contra la estación de Policía. Caracol Radio. Recuperado de: <https://caracol.com.co/2024/10/03/alarma-en-anzoategui-tolima-por-nuevo-ataque-con-dron-contra-la-estacion-de-policia/>
- Díaz, M. A. B. (2025, 5 de febrero). Miembros del Clan del Golfo arribaron al Líbano con intención de expandirse en el departamento. RCN Radio. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/colombia/region-central/miembros-del-clan-del-golfo-arribaron-al-libano-tolima-con-intencion-de-expandirse-en-el-departamento>
- Dos Orillas, L. (2025, 30 de marzo). La gran minera canadiense tras el oro de Mariquita en el Tolima. Las2orillas. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/la-gran-minera-canadiense-tras-el-oro-de-mariquita-en-el-tolima/>
- Ejército Nacional de Colombia. (s/f). Ejército Nacional captura a colaboradores del GAO residual Frente 26 Marzo, en el norte del Tolima. Mil.co. Recuperado el 17 de junio de 2025, de <https://www.cgfm.mil.co/es/multimedia/noticias/ejercito-nacional-captura-colaboradores-del-gao-residual-frente-26-marzo-en-el>
- El Nuevo Día. (2025, 17 de junio). Alcalde de Villahermosa solicita refuerzos para controlar el consumo de estupefacientes. (s/f). Recuperado el 17 de junio de 2025, de <https://www.elnuevodia.com.co/tolima/524700-alcalde-de-villahermosa-solicita-refuerzos-para-controlar-el-consumo-de>
- Elofato.com. (2025, 17 de junio). Capturan a cabecilla y a otros cinco disidentes en el norte del Tolima. Recuperado el 17 de junio de 2025, de <https://www.elofato.com/justicia/capturan-a-cabecilla-y-a-otros-cinco-disidentes-en-el-norte-del-tolima>
- . (2025, 17 de junio). Asesinaron a una líder comunitaria frente a su hijo en Herveo. Elofato.com. Recuperado el 17 de junio de 2025 de: <https://www.elofato.com/region/asesinaron-a-una-lider-comunitaria-frente-a-su-hijo-en-herveo>
- Espinosa, D. E. R. (2024, 27 de agosto). Capturados tres 'grafiteros' que pintaban mensajes amenazantes de las disidencias de las Farc. Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2024/08/27/fueron-capturados-tres-grafiteros-que-en-tolima-pintaban-mensajes-alusivos-y-amenazantes-de-las-disidencias-de-las-farc/>

- LaOtraVerdad. (2024, 20 de septiembre). Fuerza Campesina denuncia irregularidades y posibles amenazas en Fresno, Tolima. La Otra Verdad; LaOtraVerdad.Co. Recuperado de: <https://laotraverdad.co/fuerza-campesina-denuncia-irregularidades-y-posibles-amenazas-en-fresno-tolima/>
- Montiel, J. (2025, 9 de marzo). Las autoridades confirman un caso de doble homicidio en Mariquita, Tolima. Caracol Radio. Recuperado de: <https://caracol.com.co/2025/03/09/las-autoridades-confirman-un-caso-de-doble-homicidio-en-mariquita-tolima/>
- Ortiz, M. I. (2023, 15 de febrero). ‘Clan del Golfo’ contrata bandas en Tolima para controlar el crimen. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/clan-del-golfo-contrata-bandas-en-tolima-para-controlar-el-crimen-742387>
- Parrado, J. C. R. (2025, 2 de marzo). Capturado alias ‘Pedro Sierra’, cabecilla de las disidencias de las Farc en el norte del Tolima. Recuperado de: [colombia/2025/03/02/capturado-alias-pedro-sierra-cabecilla-de-las-disidencias-de-las-farc-en-el-norte-del-tolima/](https://www.infobae.com/colombia/2025/03/02/capturado-alias-pedro-sierra-cabecilla-de-las-disidencias-de-las-farc-en-el-norte-del-tolima/)
- Sánchez, E. B. (2025a, 4 de febrero). Noticias Ibagué: Alias “Pastor” llega a El Líbano a imponer extorsiones. Alerta Tolima. Recuperado de: <https://www.alertatolima.com/noticias/judicial/alias-pastor-intenta-reorganizar-el-clan-del-golfo-en-el-libano-tolima-operativos>
- . (2025b, 12 de marzo). Noticias Tolima: “Pinguí” cae en Mariquita, lo investigan por homicidio. Alerta Tolima. Recuperado de: <https://www.alertatolima.com/noticias/judicial/capturan-alias-pingui-presunto-cabecilla-de-la-banda-cabeza-de-hacha-en-mariquita>
- . (2025c, 26 de marzo). Noticias Tolima: Hombre baleado en Lérida murió tras ser remitido a Ibagué. Alerta Tolima. Recuperado de: <https://www.alertatolima.com/noticias/judicial/funcionario-del-hospital-reina-sofia-muere-tras-ataque-sicarial-en-lerida>



**MIRADAS SOBRE LA PAZ:  
UN BALANCE TEMPRANO**



# CONSOLIDACIÓN Y ESCASO DESMANTELAMIENTO DEL FENÓMENO PARAMILITAR

**D**esde el momento mismo del proceso de desmovilización parcial de los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entre los años 2003-2006 bajo el gobierno de Uribe Vélez, se dio comienzo a un proceso de reconfiguración de las estructuras paramilitares, el cual se potenció como reacción al Acuerdo de Paz con las Farc en el año 2016, copando progresivamente territorios ocupados antes por esta guerrilla, consolidando su control en las zonas que ya controlaban desde mediados de los años 90, y llegando a nuevos territorios donde no estaban antes. A pesar de que el Acuerdo de Justicia y Paz consagró una Política y una estrategia para el desmantelamiento de estas estructuras criminales, su implementación no registra mayores avances ni una voluntad decidida para llevarla adelante; y, por el contrario, el paramilitarismo no ha dejado de crecer, en un contexto de connivencia con la Fuerza Pública y con élites políticas y económicas en gran parte del país.

## La reconfiguración actual del Paramilitarismo

Luego de su desmovilización parcial durante el primer gobierno de Uribe Vélez, el paramilitarismo comenzó a reorganizarse de nuevo activando cerca de ochenta bandas criminales que actuaban de manera más o menos encubierta en gran parte de las regiones en donde actuaban sus frentes. A partir del año 2010 se inició un proceso de expansión y copamiento de territorios por parte de miembros de estas

estructuras ilegales, vistiendo casi siempre de civil y articulados al control del negocio del micro-tráfico, cultivos ilegales, paga-diaros y emprendimientos mineros ilegales principalmente en los departamentos de Antioquia y de la región Caribe. Sin embargo, a raíz del proceso de paz con las FARC se potenció la centralización de estas pequeñas estructuras a partir de anteriores mandos y miembros de estos grupos en la región de Urabá y el Departamento de Córdoba, principalmente del Bloque Elmer Cárdenas al mando de alias Don Mario y los hermanos Úsuga, quienes recompusieron el grupo de los Urabeños, al cual luego se denominó como Clan del Golfo;<sup>49</sup> y en el extremo norte del país, se conformó el grupo conocido como los Pachencia o Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada de Santa Marta, a partir del Bloque de Resistencia Tayrona, bajo el mando de los herederos del ex jefe paramilitar Hernán Giraldo Serna. En el sur del país la mayor expansión de grupos ilegales, también con anuencia de la Fuerza Pública, ha corrido por cuenta de las llamadas Disidencias de las antiguas Farc, actualmente no acogidas al Acuerdo de Paz,

.....

49 Aunque son más conocidos por entidades oficiales y la opinión pública como Clan del Golfo, este grupo ilegal se autodenominan Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), denominación que no es aceptada por distintos sectores sociales pues usurpa el nombre del movimiento gaitanista, considerado un patrimonio histórico de las luchas sociales por la igualdad, la justicia y la reivindicación de los sectores populares, fines que son justamente los que a los que se opone con violencia dicho agrupación paramilitar.

fragmentadas en varias agrupaciones; y sobre algunas de ellas no se tiene claro su carácter político o criminal, dada la dedicación prioritaria a economías ilegales, en cuya expansión y consolidación de sus negocios han contado también con anuencia tacita de sectores del estamento militar.

En su empeño de copar los territorios dejados por la Farc luego de su desmovilización, los grupos paramilitares en el norte, y grupos de disidencias de aquella antigua organización, en el sur y oriente, se han favorecido de la baja implementación del Acuerdo de Paz del año 2016 durante el gobierno de Santos, y la paralización del mismo en el gobierno Duque mediante su estrategia deliberada de hacer trizas la paz. Según datos de la Defensoría del Pueblo, en el año 2022, durante este último gobierno, las AGC hacían presencia en 253 municipios y han pasado a tener presencia 359 municipios de 24 departamentos a comienzos del 2024 (Defensoría del Pueblo, 2024, 23 marzo).

Por su parte, las disidencias (Estado Mayor Central y Segunda Marquetalia) habían alcanzado presencia en el año 2022 en 230 municipios, y la han incrementado a 299 a comienzos del año 2024, en tanto el ELN pasó de 189 a 231 municipios en el mismo período (Ibid). De este modo, cifras más recientes de la Defensoría revelan que “la situación de violencia en Colombia es crítica, con un 71% de los municipios bajo Alertas Tempranas debido a la presencia de grupos armados... en 790 municipios del país” (Defensoría del Pueblo, 2024, 12 de diciembre). Dada la presencia del Clan de Golfo en 392 municipios de los 790 bajo cobertura de grupos armados, se evidencia que este grupo no solo controla un 49,6% del mapa de la presencia criminal en el país, sino que es el grupo que ha podido expandirse más amplia y aceleradamente en el territorio nacional, representando en términos territoriales la mitad de la criminalidad organizada en Colombia, lo cual lleva necesariamente a preguntarse por el papel de las fuerzas de seguridad al facilitar o al menos haber permitido semejantes niveles de control territorial.

En cuanto al número de miembros de estas organizaciones, el Comandante de las Fuerzas Militares afirma que las AGC estarían conformadas por unos 7500 miembros (El Espectador, 2024, 6 de abril); y en el caso de los paramilitares de las ACSN, sus miembros son alrededor de 800, según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), aunque la propia organización dice que son 1.100 integrantes; pero la inteligencia de las FFMM los estima en sólo 250 miembros (La Silla Vacía, 2024, 26 de enero).

## Las afectaciones sociales y políticas de la expansión paramilitar

A pesar de que las AGC anunciaron un cese al fuego unilateral desde el primer día del actual gobierno, y siguen sosteniendo que su objetivo es “proteger a las comunidades” y ser garantes del orden, la verdad es que su signo es el control de comunidades y territorios mediante el terror, y han llegado a convertirse en uno de los principales perpetradores de masacres, asesinatos selectivos, desplazamientos, confinamientos y reclutamiento forzado en el país. La violencia sexual contra las mujeres en los territorios bajo su control es una marca de sus acciones. En el Chocó, el Clan del Golfo implementó un Plan Femicida mediante el cual 27 mujeres fueron amenazas, asesinadas o expulsadas de sus territorios. Y en su conjunto, los grupos paramilitares son de lejos el mayor responsable de violaciones de derechos humanos perpetradas durante el 2024, según los registros del Banco de Datos del Cinep, con responsabilidad en 417 de las 489 agresiones durante el año pasado.

La reconfiguración paramilitar de los territorios se ha convertido en el mayor riesgo para personas defensoras de derechos humanos y de firmantes de paz. La perpetración de masacres, los desplazamientos, los confinamientos y la utilización de minas antipersonas se han incrementado como consecuencia de su afán de expansión. También ha mantenido en altos niveles la desaparición forzada,

el reclutamiento de NNJA; y especialmente en la población étnica, ha aumentado el control social de manera muy fuerte con manuales de convivencia que restringen la movilidad de las comunidades, y se han impuesto más retenes y horarios, e infiltrado las estructuras organizativas de las comunidades, en ocasiones llegando a la suplantación de las mismas, imponiendo directivas para que acepten, por convicción, por dinero o por la fuerza, su lealtad a sus designios; y en regiones como Córdoba, Sur de Bolívar y Sucre, han llegado a la creación de nuevas organizaciones sociales que incluso sustituyen las tradicionales organizaciones sociales y de defensa de derechos humanos, frente a las cuales obligan a las comunidades a mantenerse alejadas y evitar cualquier relacionamiento, garantizando así la impunidad sobre sus abusos y dominio autoritario.

El accionar de los grupos armados ha debilitado los ecosistemas, ha impactado la salud y la seguridad alimentaria de cientos de poblaciones, han contaminado el aire y las aguas de los ríos, y han generado una crisis humanitaria afectando a las comunidades afrocolombianas e indígenas. Los actores armados han trastocado la subsistencia diaria de las comunidades y su capacidad para mantener sus formas de vida, y han afectado los sistemas productivos ancestrales y las prácticas tradicionales agrícolas en detrimento del desarrollo social y cultural de las comunidades. Con estas acciones las AGC buscan avanzar en su reconocimiento como actor político con miras a una negociación política, requisito que esgrimen como pretexto para negarse a avanzar en las conversaciones para desactivar sus actividades criminales y el sometimiento a la justicia; pero a su vez, con su expansión y amenazas violentas en Quibdó fueron señalados de haber impedido el avance de los procesos de paz urbana que se gestaban en el Chocó, según denunció el propio Comisionado de paz Otty Patiño.

La afectación de los procesos políticos se avizora además como una consecuencia de

la instrumentalización de su estrategia de creación y suplantación de las organizaciones sociales y la cooptación de liderazgos políticos con la finalidad de copar los espacios de representación política en el Congreso, las gobernaciones y las alcaldías. El episodio de financiación de candidatos a alcaldías y aspirantes políticos en el norte de Antioquia y Bajo Cauca por alias la Tía, podría multiplicarse en las próximas elecciones parlamentarias o de autoridades locales. En septiembre de 2024 las comunidades embera del Chocó denunciaron el secuestro de cinco indígenas incluidas tres menores de edad, y abusos a otras indígenas en la Comunidad Punto Viejo del Chocó, a quienes obligaron a bailar para ellos.

Igualmente, para mantener invisible su violencia, el Clan del Golfo no ha dudado en amenazas o asesinar periodistas que denuncian sus acciones violentas. En medio del clima de amenazas al menos quince medios de comunicación han tenido que cerrar en el Bajo Cauca antioqueño y sur de Córdoba, y seis periodistas han sido amenazados u obligados a huir de la región. En enero de 2024 fue asesinado el periodista Mardonio Mejía Mendoza en San Pedro, Sucre, quien era director de Sonora Estéreo, emisora comunitaria desde donde venía denunciando hechos de corrupción y abusos impuestos por grupos criminales, en un municipio con innegable control hegemónico del Clan del Golfo.

## **Ambigüedades e indeterminación en la lucha contra el paramilitarismo**

A pesar de la situación crítica de violencia propiciada por el paramilitarismo, que ha llevado no solo a descarrilar a propósito mesas de paz como la de Quibdó, sino también a generar inestabilidad e inseguridad sobre la capacidad estatal de control territorial en los procesos de las otras mesas de negociación, no parece tenerse una conciencia clara de esta realidad. Hay una especie de negación o reconocimiento precario de la realidad del paramilitarismo como principal factor en contra

del avance hacia la paz, que lleva no solo a una deficiente voluntad para su desmantelamiento, sino también a una confianza excesiva de su voluntad de abandonar sus economías criminales y transitar hacia la legalidad, y reconocerles una cuasi vocería política para los procesos de negociación.

En dos aspectos se evidencian estas ambigüedades: Primero, en el desconocimiento de la faceta contrainsurgente o agente activo del exterminio de los sectores que siguen siendo enfocados como parte del “enemigo interno” (líderes sociales, ex firmantes de paz, población no funcional a sus modelos de dominación centrados en la sujeción poblacional a economías ilegales), es decir, desconocimiento de su papel de articulador de la faceta ilegal de la estrategia contrainsurgente del Estado, para lo cual se enfatiza solo su papel en la acumulación económica en las economías mafiosas. Al proponer las acciones que deberían abandonar los miembros del Clan del Golfo para acceder a negociaciones, el presidente Petro les ha exigido abandonar los negocios ilícitos de los migrantes, el traqueteo y la extorsión, conductas que perfilarían su vocación esencialmente mafiosa.

Segundo, solo en los contados casos en que miembros del estamento militar son descubiertos al servicio o en desempeño de conductas que develan su articulación con el paramilitarismo, se lo reconoce como realidad vigente más allá de su accionar mafioso criminal. Cuando las comunidades indígenas de Tierralta denunciaron que el numeroso grupo de ilegales armados que los habían secuestrado y sometido a vejámenes no eran de las disidencias de la Farc como se habían identificado, sino militares activos de la Brigada XI, el Presidente Petro expresó que con ese acto se buscaba “revivir el paramilitarismo en Colombia” y que quienes dieron la orden “lo hicieron porque quieren que los hacendados vuelvan a ser paramilitares”. Del mismo modo, cuando el ex mayor (r) del Ejército Juan Carlos Rodríguez alias Zeus fue abatido al mando de un nuevo frente paramilitar en

el oriente de Antioquia, el presidente Petro expresó que “querían refundar de nuevo el paramilitarismo”. Estas expresiones implican paradójicamente una visión según la cual el paramilitarismo fuera cosa del pasado, y además una negación de la permanencia de los vínculos de estos grupos con las Fuerzas Militares, hasta el punto de que recientemente el presidente Petro expresó: “Hoy el pueblo sabe que la fuerza pública que acompaña este gobierno respeta los derechos humanos de las gentes. Esta es quizás la mayor victoria de esta época”. En resumen, se parte de dos premisas bien dudosas: una, que los paramilitares ya no son los perpetradores de la estrategia de exterminio y contrainsurgente del establecimiento; y dos, que los vínculos de las Fuerzas Armadas con dichas estructuras, son ya cosa del pasado. Estas premisas parecen estar en la base de la falta de implementación de la estrategia de desmantelamiento, o en su defecto, en los reiterados intentos de buscar su desmovilización vía negociación

Finalmente, hay dos dinámicas que pueden estar contribuyendo a alimentar el paramilitarismo, frente a las cuales el gobierno no ha tomado medidas. Una la proliferación, por iniciativa de ciertos gobiernos regionales y locales y bajo la dirección de la Policía Nacional, de la vinculación masiva de civiles a los Frentes de Seguridad, Guardianes del Orden, Frentes Empresariales de Seguridad o Brigadas Ganaderas Solidarias. A ese respecto, en mayo de 2024 la Policía Nacional anunció que se habían creado ya 177.000 frentes de seguridad con más de 300.000 personas vinculadas, actividad frenética y desbordada frente a la cual la Superintendencia de Seguridad no registra la más mínima capacidad de control. Esta actividad ha resultado ser mayor en departamentos en donde el control del paramilitarismo es casi hegemónico, como en Antioquia, donde el Gobernador anunció la creación de 10.000 frentes de seguridad; en Sucre, donde se denunció que uno de estos frentes operaba con cien integrantes uniformado y armados; y en Cesar, donde se han activado las Brigadas Ganaderas que se ocu-

pan de desalojar con apoyo de fuerza pública a campesinos que han emprendido procesos de recuperación de tierras.

La otra dinámica es la proyección internacional del paramilitarismo al servicio de proyectos de la ultra derecha mundial, reflejada en acciones de desestabilización de distintos gobiernos de América Latina, como se vio en la invasión paramilitar a La Gaira (Venezuela) en mayo de 2020, el asesinato del presidente de Haití Jovenel Moïse en junio de 2021, el asesinato del Fiscal Anti-Mafia del Paraguay Marcelo Pecci en mayo de 2022, entre otros presuntos atentados. Así mismo, el flujo masivo de militares y policías retirados colombianos que han salido masivamente en estos últimos años a desempeñarse como mercenarios en Ucrania, Sudán, Yemen, Irak y Emiratos Árabes Unidos, o para combatir al lado de los carteles mexicanos, promovidos por empresas gerenciadas por oficiales militares de alto rango que operan con completa libertad, implican un nuevo riesgo de fortalecimiento del paramilitarismo, pues seguramente a su regreso engrosarán las filas del mercenarismo narcotraficante y paramilitar interno, el cual se ve incentivado por las condiciones de retiro temprano con solo veinte de servicio de los miembros de la Policía y el Ejército, que no se han modificado, a pesar de la visión oficial de haberse ya superado las fases críticas del conflicto; y además por las facilidades para adquisición de armamentos y uniformes por parte de soldados profesionales que cada año salen por miles de las fuerzas.

A esto debe añadirse la falta de controles efectivos a las empresas de seguridad, en cuyo poder se encuentran más de 62.000 armas suministradas por el Estado, sin saberse en qué manos se encuentran, sumado a la práctica también denunciada por el Presidente Petro de numerosas empresas de seguridad que obran como fachada del paramilitarismo, y que otorgan armas amparadas y licencias como escoltas para poder portarlas y utilizarlos entregadas a capos y mandos de las estructuras mafiosas y paramilitares.

## **Sin voluntad para avanzar en la Política de Desmantelamiento**

Ahora bien, las discusiones sobre el desmantelamiento de organizaciones criminales en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (en adelante CNGS), no han avanzado de manera satisfactoria, y se ha limitado de manera grave el carácter participativo de este espacio en la orientación de la acción del Estado para abordar la criminalidad organizada en el país.

El 22 de agosto de 2024 se desarrolló una sesión plenaria de la CNGS en la cual, entre otros aspectos, se aprobó la priorización de la implementación de la política en dos subregiones del país con los mayores índices de agresión a personas defensoras, firmantes de paz y liderazgos sociales, además de ser las zonas de mayor confrontación entre los grupos armados al margen de la Ley: Se trata de siete municipios del norte del Cauca y el sur del Valle (Buenos Aires, Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao, Suárez y Jamundí), y ocho municipios de la región del Magdalena Medio, entre los departamentos de Antioquia, Bolívar y Santander (Remedios, Segovia, Yondó, Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití y Barrancabermeja).

Para materializar este ejercicio de territorialización, se aprobó la conformación de una comisión ad hoc integrada por las entidades de Gobierno y la Fiscalía General de la Nación, que tenía como objetivo proponer a la CNGS una estrategia para la ejecución territorial de la política de desmantelamiento en las zonas focalizadas. Al respecto, esta comisión elaboró una “estrategia de aceleramiento” que se ha venido aplicando por parte de estas autoridades sin una revisión, discusión y aprobación formal en los escenarios dispuestos por el Decreto Ley 154 de 2017 y el Reglamento de la CNGS.

Esta estrategia ha pretendido condensar todo el conjunto de lineamientos y acciones aprobados en el plan de acción permanente adoptado formalmente a través del Decreto 665 de 2024, en 18 acciones estratégicas que

buscan fortalecer la acción militar contra las estructuras armadas, los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, priorizar la inversión pública para el cierre de brechas sociales, así como adecuar y mejorar la infraestructura para la seguridad en las zonas priorizadas.

Las delegadas de la sociedad civil y las invitadas permanentes por las plataformas de mujeres ante esta CNGS, han insistido en que esta propuesta de estrategia se aleja ostensiblemente de la naturaleza y alcance del Plan de Acción Permanente aprobado, debido a que sigue dejando en un segundo plano la transformación del Estado para prevenir la cooptación y colaboración de servidores y funcionarios públicos con organizaciones criminales, así como la investigación real y profunda de este tipo de vínculos institucionales y políticos que garantizan el accionar impune de los grupos armados en los territorios.

Ahora bien, con el objetivo de contribuir a la implementación territorial de la política de desmantelamiento en las subregiones priorizadas, el Ministerio del Interior suscribió en marzo de 2025 un proyecto de inversión con el Fondo Multi-donante de las Naciones Unidas para la Paz, que está siendo ejecutado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Este proyecto busca desarrollar tres grandes componentes: i) un mapeo dinámico para evidenciar la situación de riesgo de la población protegida, el ecosistema criminal y el avance en el desmantelamiento; ii) el mejoramiento de las capacidades estatales para investigar, judicializar y juzgar integrantes de organizaciones criminales, y iii) el fortalecimiento técnico y financiero de las organizaciones de la sociedad civil para prevenir y contener las actividades y economías ilícitas. Resulta preocupante cómo se delega la implementación de la política a una agencia internacional que, si bien puede tener las capacidades técnicas para el desarrollo de algunos lineamientos específicos de la política, no tiene competencias

ni responsabilidades claras para garantizar una gestión participativa de los componentes definidos.

Asimismo, surgen serias preocupaciones sobre la visión que se tiene del fortalecimiento de las capacidades institucionales, dado que se insiste en mejorarlas para implementar iniciativas de inversión en materia de seguridad y convivencia, desconociendo que la política de desmantelamiento pretende centrarse en los factores socioculturales y las debilidades del Estado en materia de inversión social, los cuales son cruciales en el aumento de las brechas y desigualdades en el acceso a servicios básicos que condicionan la persistencia de los grupos armados en los territorios.

Finalmente, sigue sin discutirse de manera amplia y seria, un marco jurídico para el sometimiento a la justicia de organizaciones criminales, y el Gobierno Nacional y el Congreso de la República continúan ignorándolo; y aquel ha diseñado y discutido iniciativas desconociendo las competencias asignadas a esta instancia, a pesar de que el numeral 14 del artículo 3 del Decreto Ley 154 de 2017 expresamente le asigna a la CNGS la función de “diseñar políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo”, que definen tratamientos específicos que incentiven y promuevan un rápido y definitivo desmantelamiento, y que la Corte Constitucional en sentencia C-224 de 2017, reconoce que la CNGS cumple las mismas funciones consultivas en materia de política criminal que el Consejo Superior de Política Criminal.

Al respecto, han surgido iniciativas dirigidas a ampliar la vigencia de la Ley 975 de 2005, que creó el proceso de Justicia y Paz, dentro del cual se desmovilizaron las AUC, como estructuras de crimen de alto impacto y nuevos grupos creados desde esa época hasta la actualidad. Sin embargo, estas iniciativas no parten de un diagnóstico serio sobre las graves falencias de este marco jurídico en términos de verdad, reparación y no repetición, que puedan rediseñar de manera adecuada este marco vigente para servir de base para el sometimiento a la

justicia de organizaciones sucesoras del paramilitarismo. Por su parte, sigue omitiéndose en la agenda pública la acuciosa necesidad de modificar la Ley 1908 de 2018, que ajustó la legislación penal ordinaria para incluir aspectos de un sometimiento a la justicia de Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada; la cual, además de no generar incentivos reales que hayan promovido alguna real desmovilización en los últimos siete años, ha sido utilizada para criminalizar el ejercicio de la protesta social. Se insiste en el mantenimiento de una ley no sólo fracasada en su propósito, sino nociva para las libertades públicas y para poder avanzar en condiciones de viabilidad de los procesos de paz.

El proyecto de sometimiento, que busca desmantelar estructuras criminales ofreciendo beneficios penales y patrimoniales a cambio de colaboración, presentado por el Ministro de Justicia, se ha propuesto como vía para lograr el sometimiento a la justicia tanto de los denominados GAOs (como las AGC y los Pachenca-ACSN), como de los Grupos Armados al margen de la Ley (GAOML, entre los cuales cabrían el ELN, los grupos de disidencias o los llamados Comuneros del Sur de Nariño). Para ambos se admite un tratamiento de justicia transicional que consiste en penas alternativas con detención en sitios especiales de reclusión, urbanos y rurales, de cinco a ocho años para los máximos responsables, y de dos a cinco para integrantes sin mando; así como reducción de hasta el 60% de la penas para miembros de Estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (como las estructuras de crimen organizado en procesos de paz urbano), y con posibilidad de conservación de hasta el 12% de los bienes ilícitamente obtenidos. De manera desacertada se involucra en este proceso de sometimiento a los detenidos y procesados por hechos relacionados con la protesta social, a los cuales se ofrece posibilidad de libertad luego de dos años de pena cumplida, y rebaja de la pena de hasta el 70% a cambio de colaboración para el esclarecimiento de los hechos y reparación a las víctimas.

El proyecto resulta contraproducente por al menos cuatro razones: 1. Parte del desconocimiento de la naturaleza social y política del conflicto armado en el país, equiparando a todos los grupos como organizaciones criminales, introduciendo como factor diferencial para el otorgamiento de penas alternativas el mero reconocimiento de la capacidad de ser sujetos del DIH, o sea con nivel de organización, mandos responsables y umbral suficiente de violencia como determinantes de su condición de grupo armado organizado como requisito para otorgarles trato cuasi-político y de beneficios de penas alternativas de trato en justicia transicional de beneficios; 2. En este sentido, parece partir del hecho de que el grueso de estos grupos estarían buscando un sometimiento a la justicia y con voluntad de abandonar sus actividades y economías criminales, y renunciar a procesos de control territorial en extensión, lo que no resulta tan evidente; 3. No ofrece mecanismos de verdad, justicia y no repetición que permitan alcanzar la individualización del entramado de superiores detrás de las estructuras armadas, como beneficiarios, determinadores, ordenadores y financiadores para su judicialización o sometimiento voluntario o compulsivo ante la justicia; y 4. Termina consolidando el tratamiento criminalizante a los detenidos y procesados por acciones vinculadas al ejercicio de la protesta social, desconociendo su condición de prisioneros políticos e incluso de víctimas de una estrategia de criminalización excesiva, desproporcionada y vindicativa contra quienes participaron en revueltas sociales como medio de impugnar medidas arbitrarias, autoritarias y antisociales de anteriores autoridades gubernamentales, convalidando la imposición de penas que asimilaban su conducta con las de las más dañinas organizaciones criminales.

En conclusión, el Estado colombiano sigue en mora de reorientar sus difusos esfuerzos por combatir y desmantelar el paramilitarismo en el país. El Gobierno Nacional no ha avanzado en una estrategia de largo aliento, sino que se ha limitado a acciones aisladas que no abarcan de manera completa el fenómeno.

no criminal. Urge un acuerdo interinstitucional con las distintas autoridades del Estado, no sólo del Congreso y la Fiscalía, que tienen a su cargo la definición y la implementación de la política criminal, sino también del Ministerio Público, para fortalecer su actuación contra la corrupción y la cooptación de servidores y funcionarios públicos por organizaciones criminales. Es indispensable que los distintos planes estratégicos de acción institucionales y sectoriales respondan a los objetivos y metas del desmantelamiento, que debe dejar de ser una política accesorio, para convertirse en una prioridad efectiva en la planeación institucional nacional y local.

## Referencias

- Agro Negocio. (2024, 29 de febrero). Fedegan recibe apoyo de la fuerza pública para su estrategia de frentes solidarios. Recuperado de: <https://www.agronegocios.co/agricultura/fedegan-recibe-apoyo-para-brindar-seguridad-y-paz-al-campo-3811578>
- Aguilera, J. (2024, 8 de julio). Guerra urbana en Sincelejo y seguridad ciudadana. Revista Sur. Recuperado de: <https://www.sur.org.co/guerra-urbana-en-sincelejo-y-seguridad-ciudadana/>
- Caracol Noticias. (2023, 14 de septiembre). Los que dieron la orden en Tierralta quieren que vuelvan los paramilitares: Gustavo Petro. <https://caracol.com.co/2023/09/14/los-que-dieron-la-orden-en-tierralta-quieren-que-vuelvan-los-paramilitares-petro/>
- Cinep. (2025, 31 de marzo). Revista Noche y Niebla Nro. 70. Julio-Diciembre de 2024. Página 234, Tabla 2. Violaciones a los derechos humanos. Recuperado de: <https://www.nocheyniebla.org/wp-content/uploads/2025/05/Noche-y-Niebla-70.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2024, 12 de diciembre). Defensoría del Pueblo alerta porque el 71% de los municipios colombianos está amenazado por grupos armados. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-alerta-porque-el-71-de-los-municipios-colombianos-est%3%A1-amenazado-por-grupos-armados>
- . (2024, 23 marzo). La expansión y consolidación de los grupos armados ilegales son la principal amenaza para el país. <https://www.defensoria.gov.co/-/la-expansi%3%B3n-y-consolidaci%3%B3n-de-los-grupos-armados-ilegales-son-la-principal-amenaza-para-el-pa%3%ADs>
- Deutsche Welle. (2022, 7 de agosto). Clan del Golfo anuncia “cese unilateral” al fuego. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/clan-del-golfo-anuncia-cese-unilateral-al-fuego-motivado-por-gobierno-de-gustavo-petro/a-62736962>
- El Colombiano. (2024, 3 de septiembre). Clan del Golfo tomó la decisión de “apoderarse de Quibdó”: grave denuncia del Comisionado de Paz. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/colombia/clan-del-golfo-tomo-la-decision-de-apoderarse-de-quistado-comisionado-de-paz-NA25345282>
- El Espectador. (2024, 6 de abril). “La paz es la transformación del territorio”: almirante Francisco Cubides. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/judicial/la-paz-es-la-transformacion-del-territorio-almirante-francisco-cubides-comandante-de-las-fuerzas-militares-noticias-hoy/>
- Gobernación de Antioquia. (2024, 5 de febrero). Mensaje en X de cuenta @GobAntioquia. Recuperado de: <https://x.com/GobAntioquia/status/1754637302142308740>
- Infobae. (2025, 30 de septiembre). Gustavo Petro se refirió a la muerte de alias Zeus y aseguró que querían “refundar un nue-

- vo paramilitarismo bajo el nombre del Clan del Golfo”. Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2024/09/30/petro-tras-la-caida-de-alias-zeus-ha-recibido-un-durisimo-golpe-la-estrategia-de-refundar-un-nuevo-paramilitarismo-bajo-el-nombre-del-clan-del-golfo/>
- La Raya. (2024, 20 de septiembre). Abogado del Clan del Golfo ejecuta acoso judicial contra la Revista RAYA mientras persisten las amenazas del grupo criminal contra periodistas. Recuperado de: <https://www.revistaraya.com/abogado-del-clan-del-golfo-ejecuta-acoso-judicial-contra-la-revista-raya-mientras-persisten-las-amenazas-del-grupo-criminal-contra-periodistas.html>
- . (2025, 7 de mayo). Alias La Tía: el enlace del Clan del Golfo con los políticos del norte de Antioquia. Recuperado de: <https://revistaraya.com/alias-la-tia-el-enlace-del-clan-del-golfo-con-los-politicos-del-norte-de-antioquia.html>
- La Silla Vacía. (2024, 26 de enero). Así van los acercamientos de la paz total con las ACSN. Recuperado de: [https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/asi-van-los-acercamientos-de-la-paz-total-con-las-acsn/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/asi-van-los-acercamientos-de-la-paz-total-con-las-acsn/?utm_source=chatgpt.com)
- Petro, Gustavo. (2024, 1 de mayo). Mensaje de X en la cuenta @petrogustavo. Recuperado de: <https://x.com/petrogustavo/status/1918009314024808808>
- Policía Nacional. (2024, 14 de mayo). Audiencia Pública de Rendición de Cuentas del Señor Director de la Policía Nacional. Pág. 34. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/029%20del%2014052024%20AUDIENCIA%20PUBLICA%20DEL%20DIRECTOR%20FIRMADA%20FN.pdf>
- Swissinfo. (2024, 13 de septiembre). El Clan del Golfo secuestra a cinco mujeres indígenas, tres de ellas menores, en Colombia. Swissinfo.ch. Recuperado de: <https://www.swissinfo.ch/spa/el-clan-del-golfo-secuestra-a-cinco-mujeres-indigenas%2C-tres-de-ellas-menores%2C-en-colombia/87540592>
- Vorágine. (2025, 25 de mayo). El plan feminicidio que expulsa a las mujeres en el Chocó. Recuperado de: <https://youtu.be/iCVz-Myf6T-g>
- W Radio. (2024, 18 de marzo). Presidente Petro pone condiciones al Clan del Golfo para lograr la Paz Total. Recuperado de: <https://www.wradio.com.co/2024/03/19/presidente-petro-pone-condiciones-al-clan-del-golfo-para-lograr-la-paz-total/>
- . (2025, 7 de abril). Hay más de 62.000 armas oficiales y no se sabe su paradero: Petro. Recuperado de: <https://www.wradio.com.co/2025/04/08/hay-mas-de-62000-armas-oficiales-y-no-se-sabe-su-paradero-petro/>



# AVANCES, ATASCOS Y RETROCESOS DE LA POLÍTICA DE PAZ

## Condiciones legales para la Paz Total

**E**s un logro importante que la apuesta por la paz y la salida política negociada se hayan posicionado como eje central para la superación del conflicto armado interno. Sin embargo, persiste el reto de consolidar en la opinión pública la urgencia de buscar la paz con todos los actores armados, y asegurar que la solución negociada se convierta en una política de Estado que comprometa a todos los niveles y sectores de la administración pública, así como a la sociedad en su conjunto, siendo indispensable profundas reformas sociales y políticas que transformen los territorios hacia condiciones de inclusión y vida digna.

Diversos sectores nacionales e internacionales, incluyendo el propio Gobierno, coinciden en que tres años después de formulada, la política de paz no ha estado bien encaminada. Al presentar su informe, el Secretario General de la ONU señaló que las iniciativas de paz “no han producido, en general, los resultados claros y sostenibles esperados”, y que, aunque existen avances notables en relación con la implementación del Acuerdo de Paz con las Farc, “algunos problemas estructurales siguen sin abordarse” (ONU, 2025, 25 de abril). En este mismo sentido, el Ministro de Interior expresó que la Política de Paz “no ha salido bien” (Caracol Noticias, 2025, 25 de abril), al tiempo que el propio Presidente ha reconocido que “nuestro programa de paz hace aguas”, entre otras razones, “porque no hemos podido extender el programa de negociación con las bandas” (Presidencia de la República, 2025, 24 de junio).

Son varias las causas y factores estructurales que a pesar la voluntad oficial han impedido avances significativos en este propósito. Entre ellas se destacan las resistencias sistémicas dentro del propio Estado, en particular la negativa del Congreso de aprobar un marco legal para el sometimiento a la justicia de los grupos involucrados; el bloqueo legislativo de las reformas sociales que generarían confianza en la posibilidad de alcanzar cambios por vías legales, así como las históricas resistencias estructurales en la Fuerza Pública y los poderes políticos locales que han facilitado, permitido y promovido el control de los territorios y las economías ilegales por parte de los grupos armados ilegales y los intereses mafiosos.

Además de los factores estructurales, la política de paz total se ha visto afectada por errores de cálculo del gobierno en el desarrollo de sus políticas, así como por la limitada capacidad de ejecución de los compromisos y la falta de una estrategia clara de negociación que parta de una caracterización precisa de los actores armados, y la ausencia de una metodología adecuada y una hoja de ruta definida para las negociaciones. Asimismo, la falta de reconocimiento de la centralidad de las agendas humanitarias en los escenarios de negociación, especialmente en las 18 regiones del país donde las organizaciones sociales construyeron propuestas, le ha restado efectividad e impacto a la política de paz en términos de protección a la vida e integridad de las personas y comunidades.

## La falta de reglas claras para el sometimiento

Desde la expedición de la Ley 2272 de 2022 y su consecuente análisis de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional, sigue siendo una grave deuda del Congreso con la Paz Total la expedición de un marco jurídico para el sometimiento a la justicia de todas las organizaciones criminales delimitadas en esta política. Una grave falla del Gobierno fue no haber propuesto de manera simultánea con la prórroga a la ley de orden público este marco de tratamiento penal, lo cual ha incidido de manera directa en las negociaciones con todos los grupos, ante la falta de claridad sobre los términos de su judicialización.

El 20 de julio de 2025 el Gobierno Nacional presentó por primera vez una propuesta propia para el sometimiento. Las dos iniciativas anteriores habían surgido dentro del Congreso, sin que el Gobierno hubiera tenido una postura clara de apoyo o negativa al respecto. El Proyecto de Ley 002/25 radicado en Cámara de Representantes busca establecer tres procedimientos especiales: i) un tratamiento penal diferenciado con carácter transicional para los Grupos Armados Organizados Al Margen de la Ley (GAOML), definidos en la Ley 2272 de 2022, y los Grupos Armados Organizados (GAO), definidos en la Ley 1908 de 2018; ii) acuerdos para el desmantelamiento y sometimiento de las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EOCAI), definidas en la Ley 2272 de 2022; y iii) acuerdos de colaboración para la verdad y la reparación de aquellas personas judicializadas en contextos de protesta social.

Para garantizar acercamientos y negociaciones exitosas con todas las organizaciones criminales que operan en el país, es indispensable que existan claridades jurídicas acerca de la ruta que debe seguirse, no sólo para incentivar la desmovilización de los alzados en armas, sino para garantizar la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de

los hechos cometidos por estos grupos. Es indispensable una definición lo suficientemente clara de “financiadores” y “colaboradores” que permita la indagación no sólo de quienes han aportado sumas económicas, sino quienes han participado en prácticas de lavado de activos, testaferrato, despojo y abandono forzado, así como la responsabilidad de servidores públicos en la creación y promoción de grupos armados ilegales.

Frente a este punto, preocupa que los aportes a la verdad como condición de acceso a los beneficios jurídicos propuestos, no tenga una definición precisa que englobe dentro de ella la exigencia de develar responsabilidades de apoyos financieros, políticos, policiales-militares, e incluso judiciales que han sido determinantes para el funcionamiento de las estructuras armadas e impunidad de sus jefes y mandadores, así como las garantías procesales para que las manifestaciones de las víctimas sean realmente vinculantes y analizadas de fondo en las decisiones sobre la imputación fáctica y jurídica a las organizaciones y los individuos.

Por su parte, llama la atención sobre la inclusión dentro de este marco jurídico, de un tratamiento especial a la criminalización de la protesta social. Adicionar este capítulo dentro de una ley dirigida al tratamiento de organizaciones criminales, pareciera indicar que ambas problemáticas están relacionadas temática o consecuencialmente, lo cual reproduce los discursos estigmatizadores y criminalizantes que han asociado injustificadamente la protesta con el accionar de grupos armados ilegales, lo cual ha buscado desincentivar el ejercicio de un derecho fundamental, y legitimar la respuesta represiva del Estado con la desproporcionada y abusiva imputación de tipos penales que tuvieron el efecto de restar connotación política a la revuelta, como ejercicio de respuesta a abusos previos y antisociales de ciertas decisiones del gobierno autoritario de Duque. No se soluciona el problema de fondo, que es la excesiva criminalización de prácticas históricas de protesta

social, así como la sobre-imputación de delitos de peligro abstracto contra la seguridad pública, como la indebida asociación de las personas manifestantes con grupos de delincuencia organizada.

## La revaluación de los ceses al fuego

Aunque desde un inicio el Gobierno fundó las posibilidades de avance en las negociaciones con todos los actores en compromisos con el cese al fuego, en su mayor parte estos no tuvieron los resultados esperados. Aunque se anunciaba como propósito principal “suspender la afectación humanitaria de la población en general y, en particular, de las comunidades étnico-territoriales y campesinas” (El País, 2022, 31 de diciembre), lo cierto es que el grueso de las confrontaciones armadas que han generado afectaciones a la población civil no ha sido con el Estado sino entre las mismas estructuras armadas ilegales. El cese solo tuvo impactos humanitarios en regiones donde un solo actor armado controlaba el territorio, o en donde se dieron treguas o alianzas entre los grupos ilegales, como sucedió en el Catatumbo y el nordeste de Antioquia, donde hasta enero de 2025 hubo un pacto de no agresión entre el ELN y el Bloque Magdalena Medio del EMC.

La apuesta del Gobierno Nacional de buscar la paz territorial con estructuras locales, dispuestas a pactar condiciones de pronta desmovilización, inversión pública en proyectos locales de transformación territorial principalmente centrados en la sustitución de cultivos de uso ilícito, y el impulso de proyectos productivos que involucren a las comunidades en su entorno, condujo a la fragmentación de las principales organizaciones armadas con las que se adelantaron procesos de acercamiento.

El EMC se dividió entre las estructuras comandadas por “Iván Mordisco” y las lideradas por “Calarcá”, estas últimas con las que se han llegado a acuerdos sobre concentración

de tropas (El Tiempo, 2025, 3 de junio). La Segunda Marquetalia se dividió entre su mando central liderado por Iván Márquez y la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano, que agrupó a los Comandos de Frontera y la Coordinadora Guerrillera del Pacífico, con quienes se ha acordado además de la concentración la erradicación de cerca de veinte mil hectáreas de coca en regiones bajo su control (El País, 2024, 20 de noviembre). Finalmente, la suspensión de las negociaciones con el ELN se dio, entre otros factores, por el desarrollo de acercamientos con su Frente Comuneros del Sur, con el cual se ha acordado también la concentración local, la entrega de explosivos y una ruta de sustitución voluntaria de al menos cinco mil hectáreas de coca (Infobae, 2025, 10 de abril).

Aunque el cese al fuego con el ELN se había mantenido por cerca de 380 días con resultados aceptables, y con el EMBF se había reanudado, la congelación de las negociaciones y las acusaciones mutuas de incumplimientos con el Estado derivaron en una violenta incursión en enero del 2025 del ELN en el Catatumbo contra las posiciones controladas por el Frente 33 del EMBF, en la cual se cometieron infracciones básicas al DIH como ataques a civiles, en particular firmantes de paz señalados de ser milicianos, lo que causó numerosos homicidios y desapariciones forzadas, así como una crisis humanitaria de grandes proporciones en las que cerca de 60.000 personas fueron desplazadas y 16.700 personas confinadas (El Espectador, 2025, 26 de marzo)..

Como reacción, el Gobierno Nacional suspendió definitivamente las negociaciones y el cese al fuego, lo cual dejó en vilo la implementación de la Agenda de México, el acuerdo sobre participación más adelantado hasta el momento. A partir de esta grave situación, el Gobierno replanteó la estrategia de los ceses al fuego. Actualmente ninguno se encuentra vigente y en cambio se exigen actualmente a los grupos armados procesos unilaterales de desaceleración de la violencia, como una muestra de voluntad real de paz.

## Los Procesos de Paz Urbana

Simultáneamente con el desarrollo de los procesos nacionales sostenidos con los distintos grupos armados, el Gobierno inició espacios socio-jurídicos con distintas agrupaciones armadas presentes en las ciudades de Medellín, Buenaventura y Quibdó. Dada la ausencia de un marco normativo que fije un rumbo claro a estas conversaciones, relacionado con las obligaciones en términos de aportes a la verdad, la entrega de bienes, el desmonte verificable de economías ilegales, la reparación a las víctimas así como los beneficios y garantías judiciales para su desmovilización, estas conversaciones sólo han podido concretar algunos acuerdos para el des-escalamiento de algunos repertorios de violencia en sus territorios, treguas locales entre actores, concesión de vocerías y algunos beneficios en condiciones de reclusión.

Aunque inicialmente mostraron algunos impactos en reducción de violencia, las treguas en Buenaventura y Quibdó terminaron por romperse, en el último caso por la arremetida violenta del Clan del Golfo en distintas zonas de la ciudad (PARES, s.f.). En Medellín continúa el proceso de conversaciones, con acuerdos sobre reducción de extorsiones en zonas de la ciudad, compromisos de erradicar la violencia, y protección de NNA de la explotación sexual y económica, así como preservación de treguas entre las 16 bandas involucradas (Universidad de Antioquia, 2025, 2 de julio). Aunque el Gobierno presenta como un éxito de este proceso la reducción de violencia en Medellín y municipios vecinos, los datos de Medicina Legal de los primeros siete meses del 2025 muestran que esto no parece estarse cumpliendo.

En los últimos meses el Gobierno ha impulsado la creación de nuevos espacios de conversación socio-jurídica en las ciudades de Barranquilla y Barrancabermeja, donde la violencia se ha disparado por el control de rentas ilegales de extorsión, micro-tráfico y el control de las rutas de tráfico de estupefacien-

tes (El Espectador, 2025, 22 de mayo). Además del marco legal, no hay claridad sobre la estrategia integral para la transformación de los entornos urbanos, las condiciones de vida de los niños, niñas y jóvenes en estos sectores marginados y las condiciones para el acceso a la justicia y el goce efectivo de derechos en estos procesos.

Además de un marco jurídico que fije los términos de sometimiento de estos grupos urbanos, una grave falencia en estas negociaciones han sido las desconexiones entre las iniciativas del Gobierno Nacional y las posturas sostenidas por las autoridades locales en varias de esas ciudades, en particular dentro de Medellín. La total desconexión entre ambos gobiernos ha impedido también el desarrollo de compromisos ligados a la inversión social, además de promover el rechazo público a los esfuerzos institucionales por buscar la paz negociada y la reconciliación.

## Sobre el Proceso de Paz con el ELN

Aunque hoy está suspendido, el proceso de paz con el ELN ha constituido el mayor avance durante este gobierno para alcanzar un acuerdo de paz. Sin embargo, las divergencias sobre temas como el cumplimiento de acuerdos humanitarios en los territorios y en las cárceles, debates sobre las incursiones paramilitares bajo coordinación de la Fuerza Pública en los territorios con presencia del ELN, la creación y uso de un “fondo financiero” para sostener la transición de los miembros del ELN y la negativa del Ministerio de Defensa de excluir al ELN de la lista de los GAO’s que lo ubica como objetivo prioritario de las acciones de las Fuerzas Militares, no pudieron ser superadas para poder continuar los diálogos y convocar el séptimo ciclo de negociaciones. Entre otros factores, la dirección de la Oficina del Comisionado Consejero de Paz Otty Patiño, ha representado un gran obstáculo para superar estas dificultades, además de dispensar un trato displicente a quienes desde las regiones reclaman su compromiso en la búsqueda de salidas

humanitarias y en relación con las organizaciones de derechos humanos y de víctimas.

En este contexto de desacuerdos, el ELN agotó su voluntad de paz descartando cualquier posibilidad de negociación con el actual gobierno, y materializando dicha decisión en su violenta incursión en el Catatumbo. El Gobierno, por su parte, comenzó a calificar a esta organización como grupo enfocado en el narcotráfico y con accionar paramilitar, habilitando recompensas para la captura de sus altos mandos. A partir de este grave hecho, el Gobierno dio un viraje severo en sus políticas de paz y seguridad, optando por reforzar la acción militar y la visión de orden público en el tratamiento del conflicto armado, y el abandono de las posibilidades de paz con grupos de alcance nacional por una paz territorial focalizada. Últimamente el gobierno parece privilegiar las negociaciones con grupos paramilitares, habiendo anunciado el inicio de conversaciones con el Clan del Golfo en el exterior (El Tiempo, 2025, 8 de agosto), y decretando un ascenso en la categoría del grupo paramilitar Los Pachenca (ACSN) para considerarlo como Grupo Armado Organizado, para habilitar con dicho grupo un proceso de negociación en vía transicional (Revista Semana, 2025, 8 agosto), tal y como se contempla en el nuevo proyecto de ley que, aunque con incierto futuro, ha sido presentado al Congreso el pasado 20 de julio.

## Divergencia de visiones sobre las vías de superación del conflicto

Los esfuerzos del Gobierno Nacional en el logro de acuerdos de paz con los distintos actores armados no pueden ser entendidos sin su pretensión de transformaciones sociales integrales que legitimen las vías institucionales para alcanzar los cambios en la sociedad. Las resistencias de distintos sectores políticos y económicos a las propuestas de reformas presentadas ante el Congreso, no generan suficientes incentivos para aquellos grupos armados que aluden existir bajo una preten-

sión de cambios sustanciales en los modelos económicos y políticos que sostienen las desigualdades sociales.

Asimismo, la política de paz total ha quedado bastante limitada en lo que respecta al abordaje de las causas estructurales de la conflictividad armada; y aun cuando se introdujo el concepto de seguridad humana, la intervención estatal en zonas de conflicto armado se ha limitado a una presencia precaria de la Fuerza Pública, que no ha asegurado el control territorial para el Estado de amplias zonas del país, sin que existan planes y programas con presupuestos sostenidos para la inversión social focalizada en los territorios más afectados por el abandono institucional. Los distintos Pactos Territoriales firmados con las comunidades han tenido avances muy limitados, no solo por las enormes restricciones fiscales que ha debido afrontar el gobierno en los últimos años de su mandato, sino también por deficiencias en los procesos burocráticos de planeación en los distintos ministerios, que han desviado los recursos hacia las regiones históricamente más favorecidas, como lo ha denunciado el mismo Presidente en varios consejos de ministros (Periódico Seguimiento, 2025, 16 de julio), sino que también se han visto afectados por bajos niveles de ejecución, incluso en los 170 municipios PDET (Infobae, 2025, 18 de junio).

Por ejemplo, sobre la posibilidad de implementar los compromisos con el Catatumbo, el presidente Petro dijo ante las comunidades de Tibú que **“si la Corte Constitucional tumba el decreto (de conmoción interior) no existe el dinero”** (El Espectador, 2025, 10 de mayo). Otros cinco pactos territoriales priorizados dentro del Plan del Choque (Nariño, Cauca, Putumayo, Catatumbo, Chocó), que había previsto el entonces Ministro Cristo para el aceleramiento de la implementación del Acuerdo de Paz, siguen aún engavetados sin firmarse, como lo reconoció él mismo en condición de exministro (El Espectador, 2025, 26 de junio).

## De la Paz Total a la Paz Territorial

Como se ha expuesto, la falta de avances rápidos en concretar acuerdos con los grupos ilegales que condujeran a su desmovilización, y los resultados ambiguos del cese al fuego, llevaron al gobierno a un viraje crucial en su estrategia de paz. El gobierno abandonó la perspectiva de una paz nacional con grupos de mayor presencia nacional, y optó por procesos de paz con pequeñas estructuras locales, como el Frente Comuneros del Sur, la Coordinadora Bolivariana en Nariño y Putumayo, y el Frente 33 del EMC en el Catatumbo. “Lo que pasa es que la paz nacional, si no se afinca en los territorios son fracasos”, ha dicho el Comisionado de Paz, y pretende que estos laboratorios de paz sean una experiencia “replicable en otras zonas del país” (Infobae, (2025, 5 de abril).

### Viraje hacia una solución militar del conflicto

Ante la falta de condiciones para llevar a buen término los distintos procesos de negociación y diálogo socio-político y socio-jurídico, se ha cambiado la visión sobre la naturaleza del conflicto armado interno (“hoy no hay guerrilleros, sino traquetos” (El Boletín del Gomelo, s.f.). Se ha optado por una visión del conflicto en que las únicas opciones son la confrontación militar o el sometimiento a la justicia, bajo un marco que se reduce sólo al desarme, desmovilización y reintegración de los alzados en armas, dejando de lado la solución política negociada que implica cambios institucionales que profundicen la igualdad material y la democracia participativa.

Entre las medidas de dicho viraje militar hay que destacar el nombramiento de un Ministro de Defensa de origen militar, por primera vez desde la Constitución del 91, la declaratoria de Estado de Conmoción Interior para el Catatumbo, las facultades para el Ministerio de Defensa en estas disposiciones, el

nombramiento de una Jefatura Militar para el Catatumbo, la reactivación de la política de recompensas por los jefes de las guerrillas, la reactivación de los planes de erradicación forzada con aspersión terrestre de glifosato para los cultivos de uso ilícito, la destinación de 16 billones para la compra de entre 16 y 24 nuevos aviones de guerra a un costo superior a los ingresos de cualquier reforma tributaria, y la renovación del armamento de las fuerzas militares “para los objetivos que nos hemos propuesto, que es destruir la criminalidad” (Radio Nacional, 2025, 10 de julio).

Ante este viraje en la postura gubernamental con relación a la paz, es necesario insistir en la opción de la salida negociada al conflicto armado en el país, así como en el reconocimiento de una visión social y política del conflicto armado que reconozca la responsabilidad de agentes del Estado y desmantele efectivamente el paramilitarismo y las economías ilegales que someten y condicionan las formas de subsistencia de las comunidades. También es indispensable insistir en la concreción de acuerdos humanitarios con todos los actores armados reactivando todos los espacios de acercamiento y negociación, así como tramitar un marco jurídico para el sometimiento de estructuras armadas, y trazar una estrategia integral de transformación de los territorios urbanos y rurales con presupuestos concretos que se aparte de las prioridades de la solución militar.

## Referencias

Caracol Noticias. (2025, 25 de abril). “No ha salido bien”: Armando Benedetti sobre política de Paz Total. Recuperado de: <https://caracol.com.co/2025/04/25/no-ha-salido-bien-armando-benedetti-sobre-politica-de-paz-total/>

- El Boletín del Gomelo. Entrevista de Petro con el humorista Alejandro Riaño (Juanpis). “No hay guerrilleros, son traquetos”. Recuperado de: <https://www.facebook.com/watch/?v=1207297307467694>
- El Espectador. (2025, 10 de mayor). Las dudas y sombras de los anuncios de Petro en Catatumbo, donde la guerra sigue activa. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-catatumbo-criticant-nuevos-anuncios-en-renhacemos-sustitucion-de-coca-en-tibu/>
- . (2025, 22 de mayo), Petro quiere dialogar con bandas criminales de Barranquilla aunque paz urbana no avanza. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-urbana-petro-propone-abrir-dialogo-con-bandas-en-barranquilla-lo-que-hay-detras/>
- . (2025, 26 de junio). Cristo responde a Santos que sí hay avances en Acuerdo de Paz... pero no es tanto como dice. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/acuerdo-de-paz-cristo-defiende-implementation-tras-critica-de-santos-pero-varios-avances-estan-en-papel/>
- . (2025, 26 de marzo). Así usó el ELN el ataque al Catatumbo para empezar a recuperar control territorial. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/catatumbo-ataque-del-eln-a-disidencia-farc-se-hizo-para-recuperar-territorios-y-ayudar-a-venezuela/>
- El País. (2022, 31 de diciembre) Petro anuncia un cese al fuego bilateral con cinco grupos armados: “La paz total será una realidad”. Recuperado de: <https://elpais.com/america-colombia/2023-01-01/petro-anuncia-un-cese-al-fuego-bilateral-con-cinco-grupos-armados-la-paz-total-sera-una-realidad.html>
- . (2024, 20 de noviembre). La Segunda Marquetalia se desintegra: las dos estructuras más poderosas se apartan de Iván Márquez. Recuperado de: <https://elpais.com/america-colombia/2024-11-20/la-segunda-marquetalia-se-desintegra-las-dos-estructuras-mas-poderosas-se-apartan-de-ivan-marquez.html>
- El Tiempo. (2025, 3 de junio). Gobierno y frente 33 acuerdan zona de ubicación en el Catatumbo para avanzar en la concentración de disidentes. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/gobierno-y-disidencias-del-frente-33-acuerdan-zona-de-ubicacion-en-el-catatumbo-de-cara-a-iniciar-dejacion-de-armas-3450345>
- . (2025, 8 de agosto). Presidente Gustavo Petro anunció que se iniciaron conversaciones de paz con el Clan del Golfo por fuera de Colombia. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-gustavo-petro-anuncio-que-se-iniciaron-conversaciones-de-paz-con-el-clan-del-golfo-por-fuera-de-colombia-3479668>
- Infobae (2025, 10 de abril). Esto fue lo que acordaron el Gobierno Petro y los Comuneros del Sur frente a la sustitución de cultivos ilícitos en Nariño. Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2025/04/10/esto-fue-lo-que-acordo-el-gobierno-petro-y-comuneros-del-sur-frente-a-la-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-en-narino/>
- . (2025, 18 de junio). Petro reconoció que la ejecución presupuestal de los ministerios no va bien: “De ahí para abajo, todo es malo”. Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2025/06/18/petro-reconocio-que-la-ejecucion-presupuestal-de-los-ministerios-no-va-bien-de-ahi-para-abajo-todo-es-malo/>
- . (2025, 5 de abril). Otty Patiño no se guarda nada y se va en contra del

ELN: “Convertir al Catatumbo en su retaguardia, eso sí es un fracaso”. Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2025/04/06/otty-patino-no-se-guarda-nada-y-se-va-en-contra-del-el-convertir-al-catatumbo-en-su-retaguardia-eso-si-es-un-fracaso/>

ONU (2025, 25 de abril). El Acuerdo de Paz de 2016 ha logrado avances notables, aunque problemas estructurales de país continúan siendo el principal desafío para lograr una paz sostenible. Recuperado de: <https://colombia.un.org/es/292331-el-acuerdo-de-paz-de-2016-ha-logrado-avances-notables-aunque-problemas-estructurales-de-pa%C3%ADs>

PARES. Grupos armados prolongan cese al fuego en Quibdó en medio de tensiones con el AGC. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/grupos-armados-prolongan-cese-al-fuego-en-quibd%C3%B3-en-medio-de-tensiones-con-el-agc>

Periódico Seguimiento (2025, 16 de julio). Nuevo remezón en el Gobierno: Petro dice que fue “traicionado” por sus ministros. <https://www.seguimiento.co/colombia/nuevo-remazon-en-el-gobierno-petro-dice-que-fue-traicionado-por-sus-ministros-80154>

Presidencia de la República (2025, 24 de junio). Palabras iniciales del presiden-

te Gustavo Petro durante el Consejo de Ministros sobre el programa ‘Hambre Cero’. Recuperado de: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-iniciales-del-presidente-Gustavo-Petro-durante-el-Consejo-de-Ministros-sobre-el-programa-Hambre-Cero-250624.aspx>

Radio Nacional (2025, 10 de julio). Presidente Petro anunció que se renovará el armamento de las Fuerzas Armadas mediante vigencias futuras. Recuperado de: <https://www.radionacional.co/actualidad/presidente-petro-renovara-armamento-de-las-fuerzas-armadas-con-vigencias-futuras>

Revista Semana (2025, 8 agosto). Gobierno Petro declara a las Autodefensas Unidas de la Sierra Nevada como grupo armado organizado. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-petro-declara-a-las-autodefensas-unidas-de-la-sierra-nevada-como-grupo-armado-organizado/202559/>

Universidad de Antioquia (2025, 2 de julio). La paz urbana avanza en Colombia pese a la ausencia del Gobierno. Recuperado de: <https://isegoria.udea.edu.co/periodismo/la-paz-urbana-en-colombia-avanza-pese-a-la-ausencia-del-gobierno/>

# EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

## Introducción

**E**n noviembre de 2024 se cumplieron ocho años de la firma del Acuerdo Final de Paz (AFP), así como del inicio del funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), establecido en su Punto 5. Según el más reciente informe del Instituto Kroc, hacia esa fecha se habían completado cerca del 40% de los compromisos relacionados con los derechos de las víctimas; sin embargo, otro 40% presentaba avances mínimos o no había iniciado su implementación, lo cual resulta preocupante ante la falta de evidencia suficiente que permita anticipar su cumplimiento dentro del plazo estipulado por el Acuerdo (Instituto Kroc, 10 de junio de 2025). En este contexto, el presente artículo tiene como propósito hacer un balance de los avances y desafíos que han enfrentado, entre los años 2024 y 2025, los tres mecanismos que integran el SIVJRNR: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; y la Jurisdicción Especial para la Paz. Este análisis busca contribuir a la identificación de medidas urgentes y sostenibles que garanticen el cumplimiento pleno de los derechos de las víctimas, así como brindar una radiografía sobre su funcionamiento en dicho periodo de tiempo.

### **La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)**

El 8 de julio de 2025, el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) presentó su cuarto informe sobre la implementación de las recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad. El documento destaca avances relevantes, como la consolidación del fondo documental de la Comisión, hoy en custodia del Archivo General de la Nación, y la itinerancia nacional de la exposición “Hay futuro si hay verdad”, en el marco de los esfuerzos de memoria y apropiación del legado (Comité de Seguimiento y Monitoreo, 2025).

Así mismo, el informe destaca avances en materia de reparación integral a las víctimas, incluyendo el aumento de indemnizaciones y actos simbólicos de reconocimiento. También resalta la aprobación de la Ley Estatutaria que crea la Jurisdicción Agraria, y la presentación de un proyecto de ley para articular la Jurisdicción Indígena con la Justicia Ordinaria, aunque este último fue archivado por falta de avances. Además, se reconocen los progresos de la Jurisdicción Especial para la Paz en la aplicación de enfoques diferenciales en sus procesos judiciales.

A pesar de los avances, persisten desafíos estructurales significativos. En particular, se evidencia un rezago sistemático en el desarrollo de las recomendaciones orientadas

a transformar las condiciones de vida de los pueblos étnicos, las mujeres y las personas LGBTIQ+, quienes han sido históricamente los más afectados por el conflicto armado. El nivel de cumplimiento para estos grupos continúa por debajo del 15% (Ibid). Iniciativas legislativas como la Ley Integral Trans y el Estatuto de Igualdad avanzaron parcialmente, pero enfrentaron discursos de odio y fueron archivadas, lo que refleja la resistencia institucional y la falta de voluntad política para garantizar los derechos de estos grupos.

El informe advierte una débil respuesta institucional y legislativa frente a la implementación de las recomendaciones. El Congreso ha mostrado poco compromiso con reformas clave, como la creación del Ministerio de Paz; y persisten preocupaciones sobre la fragilidad operativa del Ministerio de la Igualdad, cuya situación jurídica debe resolverse con prontitud. Su continuidad depende de una decisión política vinculada a la aprobación de un trámite legislativo que lo consolide y garantice la ejecución de sus programas. Además, la implementación territorial es limitada, ya que muchos gobiernos locales no han incorporado las recomendaciones en sus planes de desarrollo. (Ibid)

La Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos recomendó implementar acciones coordinadas para cumplir las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, mediante indicadores con enfoque de derechos humanos que permitan medir transformaciones reales en los territorios afectados (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2025). Sin embargo, el CSM ha advertido que uno de los principales obstáculos es la falta de información confiable, desagregada y actualizada, lo que dificulta evaluar con precisión los avances y desafíos en la implementación.

El CSM ha señalado que su monitoreo se basa en una metodología cualitativa y comparativa que permite identificar avances, estancamientos o retrocesos en el tema. Sin

embargo, la falta de un sistema integral de indicadores medibles y públicos impide una evaluación sistemática con enfoque territorial y de derechos humanos, como lo exigen el contexto actual del proceso de paz y las demandas de actores internacionales y sociales.

## La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)

Durante el último año, la actuación de la UBPD ha estado marcada por tensiones institucionales, la reiteración de dificultades estructurales y obstáculos operativos. Si bien el discurso institucional destaca la cobertura territorial y la cantidad de solicitudes en trámite, estas cifras por sí solas no reflejan un avance proporcional frente a la magnitud de la deuda humanitaria que arrastra el país con las víctimas y sus familias.

Uno de los principales desafíos del SIV-JRNR continúa siendo la falta de una coordinación efectiva entre sus mecanismos, particularmente ante la creciente fricción entre la JEP y la UBPD. Entre el segundo semestre de 2024 y el primero de 2025, esta tensión se ha expresado en disputas sobre el acceso a cementerios, el manejo forense de restos y la protección de información sensible, generando cuellos de botella que se han profundizado con el tiempo. Si bien las medidas cautelares adoptadas por distintas autoridades han servido como instrumento de protección, también han derivado en parálisis operativa ante la ausencia de criterios claros sobre las competencias de cada entidad.<sup>50</sup>

.....

50 En el contexto del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, las medidas cautelares son decisiones de carácter preventivo y urgente adoptadas por la autoridad competente, sea la UBPD o la JEP, con el fin de proteger y preservar derechos, personas, lugares, bienes o información que resulten esenciales para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y para el esclarecimiento de la verdad.

Esta situación ha retrasado intervenciones urgentes en territorios y evidencia la necesidad urgente de reglas de reparto definidas y mecanismos ágiles de coordinación, que garanticen el derecho de las familias a conocer el paradero de sus seres queridos.

Por otra parte, la dispersión institucional y la existencia de rutas judiciales poco claras para facilitar la entrega de cuerpos, han sido obstáculos estructurales no resueltos. A pesar de la existencia de un Plan Nacional de Búsqueda y de un robusto sistema de información, la articulación con la Fiscalía, el Instituto Nacional de Medicina Legal y las autoridades territoriales sigue siendo frágil y, en muchos casos, reactiva. Esto ha limitado la capacidad de la Unidad para producir resultados transformadores a escala nacional.

Sin embargo, se destacan los avances en la implementación del mecanismo de búsqueda inversa. Este enfoque metodológico, que parte de los cuerpos sin identificar como punto de entrada, permite revertir décadas de negligencia institucional. Gracias a la sistematización de más de cien mil registros forenses y funerarios, se han logrado abrir rutas de análisis que vinculan escenarios de inhumación con casos documentados de desaparición, lo cual representa un cambio de paradigma en la forma de buscar a las víctimas.

A pesar de su potencial, este mecanismo enfrenta dos riesgos centrales: la falta de personal técnico en regiones claves para realizar el procesamiento de información y análisis forense; y la débil articulación con entidades que aún no entregan datos completos, confiables o estructurados, como ha ocurrido con la Fuerza Pública y la Fiscalía General de la Nación, su éxito dependerá de superar los obstáculos políticos y burocráticos que impiden consolidar un sistema nacional común de búsqueda.

Aunque la UBPD mantiene su compromiso humanitario, su labor sigue marcada por fragmentación, falta de coordinación y escaso respaldo político. El mecanismo de búsqueda inversa es una excepción que marca el rum-

bo metodológico que el país necesita adoptar, pero su sostenibilidad depende de una voluntad estatal más decidida, de una arquitectura interinstitucional coherente, y de un reconocimiento real de las víctimas como sujetos de derecho, y no como cifras en tránsito.

## La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

Durante los años 2024 y 2025, la JEP ha seguido avanzando en la consolidación de su mandato como órgano de justicia transicional. Sin embargo, este avance ha estado atravesado por tensiones estructurales que ponen en entredicho la efectividad del modelo adoptado para garantizar los derechos de las víctimas y la no repetición.

El modelo judicial de la JEP se ha estructurado principalmente a través de dos rutas: la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR), y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ). La primera se encarga de investigar, contrastar y establecer la verdad, los patrones de criminalidad y las responsabilidades en los casos de mayor gravedad e impacto, agrupados bajo la figura de macro-casos; la SDSJ, por su parte, tiene a su cargo la definición de la situación jurídica de los comparecientes de manera individual y de aquellos que no son considerados máximos responsables, incluyendo la evaluación de su cumplimiento del régimen de condicionalidad y la posibilidad de acceder a tratamientos penales especiales o no sancionatorios.

Durante este periodo, la JEP avanzó sustancialmente en el proceso investigativo, lo que permitió la expedición de Autos de Determinación de Hechos y Conductas (ADHyC), mediante los cuales se establece de forma detallada la ocurrencia de los hechos, los patrones criminales y las responsabilidades individuales. Estos autos permiten diferenciar a los máximos responsables de otros comparecientes, cuya situación es evaluada por la SDSJ. En este proceso, se han aplicado mecanismos como la renuncia (condicionada o no) a la persecución

penal y otros tratamientos no sancionatorios, sujetos al cumplimiento de un Régimen de Condicionalidad Especial.

Sin embargo, este modelo ha generado tensiones importantes respecto a la participación efectiva de las víctimas, especialmente en la ruta de la SDSJ. A pesar de que esta Sala tiene la función principal de definir la situación jurídica de comparecientes no considerados determinantes por la SRVR, las víctimas mantienen demandas legítimas de verdad, reconocimiento, reparación y participación en las decisiones que afectan sus derechos, especialmente cuando se trata de responsables de graves violaciones de derechos humanos o crímenes de Estado no amnistiables.

En el año 2023 se presentaron situaciones que generaron especial preocupación en el marco del Macro-caso 03, que investiga los asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado, particularmente en las subregiones del Catatumbo, la Costa Caribe y Casanare. En este contexto, 45 comparecientes que no fueron seleccionados como máximos responsables por la SRVR fueron incorporados a un proyecto restaurativo bajo la modalidad de Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador y Restaurador (TOAR),<sup>51</sup> inicialmente denominado “Restaurándonos”, y posteriormente renombrado como “Siembras de Vida”.<sup>52</sup> Este proyecto consistió en actividades de reforestación en el sur de Bogotá y tuvo una duración que osciló entre tres y dieciocho meses. Este TOAR fue objeto de múltiples cuestiona-

.....

51 En el marco de la JEP, los TOAR se conciben como acciones específicas que deben ser ejecutadas por los comparecientes con el propósito de contribuir a la reparación del daño ocasionado a las víctimas y a las comunidades afectadas.

52 Siembras de Vida es un proyecto restaurativo exploratorio que hace parte del Sistema Restaurativo de la JEP. Su objetivo es contribuir a la reparación simbólica mediante actividades de restauración de ecosistemas degradados en el corredor Chingaza-Sumapaz, al sur de Bogotá.

mientos, dado que no contó con la participación de las víctimas, siendo una omisión grave de los estándares que rigen en la JEP, y además no guardó una relación clara, proporcional ni directa con el daño causado, ni con las conductas imputadas como las ejecuciones extrajudiciales, ni con los territorios donde ocurrieron los hechos.

Como consecuencia, la Sección de Apelación (SA) del Tribunal para la Paz profirió la Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 08 de 2025, mediante la cual resolvió los recursos interpuestos por las representaciones de víctimas y la Procuraduría.<sup>53</sup> La decisión abordó el régimen de condicionalidad para comparecientes no considerados máximos responsables, validó su participación en proyectos restaurativos como los TOAR, y subrayó la necesidad de participación de las víctimas. La sentencia avaló el uso de mecanismos como la Renuncia Condicionada a la Persecución Penal, incluso en casos de graves violaciones a los derechos humanos, siempre que se garantice un aporte mínimo a la verdad y un compromiso restaurativo.

Este nuevo planteamiento modifica sustancialmente lo dispuesto en la anterior Sentencia Interpretativa SENIT 05 y en la Resolución 3479 de la Secretaría Ejecutiva de la JEP, en las cuales se había establecido que el régimen de condicionalidad requería el cumplimiento conjunto de tres criterios fundamentales: i) aporte a la verdad, ii) contribución efectiva a la reparación y iii) reconocimiento de responsabilidad. En esa línea, el reconocimiento de responsabilidad era entendido como un requisito autónomo e independiente, considerado una

.....

53 Cada sentencia interpretativa responde a vacíos, contradicciones o tensiones entre normas del proceso ordinario y las exigencias propias de la justicia transicional. Y aunque estos documentos puedan parecer piezas técnicas aptas solo para litigantes especializados, lo cierto es que configuran la arquitectura legal desde la cual se protegen o se limitan los derechos de víctimas y comparecientes.

condición sine qua non para acceder a beneficios no sancionatorios y tratamientos penales especiales como la RCPP (JEP, 2025). Sin embargo, en la nueva interpretación adoptada por la SA en el año en curso, se señala que dicho reconocimiento no debe entenderse como una condición separada, y por tanto no es exigible de manera obligatoria a los comparecientes no máximos responsables para acceder a la renuncia condicionada. Esta redefinición representa un cambio sustantivo en el estándar de exigibilidad para quienes, aun sin ser máximos responsables, han participado en conductas graves.

De manera adicional, la sentencia reitera, como lo han hecho otras decisiones de la Jurisdicción, que el Estado colombiano tiene la obligación principal de reparar integralmente a las víctimas. Sin embargo, advierte que dicha obligación debe materializarse a través de una oferta institucional adecuada y mediante políticas públicas que permitan a los comparecientes cumplir de manera real y efectiva con sus compromisos restaurativos. La ausencia de estas condiciones estructurales puede convertirse en un obstáculo para el cumplimiento del régimen de condicionalidad, en detrimento del derecho de las víctimas a la reparación integral.

Un aspecto central de esta interpretación es que si bien los TOAR están previstos como parte del cumplimiento de la sanción propia impuesta a los máximos responsables, quienes son objeto de determinación por parte de la SRVR, los comparecientes no seleccionados como máximos responsables solo podrán ser vinculados a TOAR de manera excepcional, y bajo criterios de estricta necesidad, pertinencia y proporcionalidad. La regla general, entonces, es que los TOAR estén reservados a quienes han sido identificados como principales responsables de los crímenes más graves y representativos.

Este razonamiento ha sido objeto de fuertes críticas por parte de las víctimas, representantes judiciales y organismos de control, al considerarse una interpretación regresiva que puede habilitar salidas penales que excluyen

el juzgamiento formal de conductas no amnigables. Se advierte que esta postura abre la puerta a mecanismos de posible autoamnigia institucional, en la medida en que se aceptan narrativas mínimas de verdad y se privilegian proyectos restaurativos que no necesariamente reparan el daño ni transforman las condiciones que permitieron los crímenes.

## Conclusiones

A ocho años de la firma del Acuerdo Final de Paz, el balance del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) durante el último año muestra avances parciales y sostenidos en algunos frentes, pero también revela limitaciones estructurales, tensiones interinstitucionales y algunos retrocesos que comprometen seriamente la garantía de los derechos de las víctimas. La consolidación de mecanismos como la búsqueda inversa por parte de la UBPD y la emisión de decisiones judiciales por parte de la JEP, evidencia un sistema aún activo, aunque profundamente fragmentado y sometido a presiones tanto políticas como institucionales.

Particularmente, el último año estuvo marcado por la falta de articulación entre los mecanismos del Sistema, de lo cual es un ejemplo crítico la relación entre la JEP y la UBPD. Las disputas sobre el acceso a escenarios de inhumación, medidas cautelares y definición de competencias han generado cuellos de botella que limitan el ejercicio efectivo de los derechos a la verdad y la reparación. Esta situación exige con urgencia la definición de protocolos interinstitucionales vinculantes, así como la puesta en marcha de mecanismos de resolución de controversias con participación efectiva de víctimas y organizaciones sociales.

Por otro lado, la reciente redefinición del régimen de condicionalidad para aquellos comparecientes declarados como no máximos responsables en la JEP, plantea serias preocupaciones en materia de justicia material. Al permitir la renuncia condicionada a la persecución penal sin requerir el reconocimiento explícito

de responsabilidad, se corre el riesgo de habilitar narrativas mínimas de verdad y proyectos restaurativos sin conexión real con el daño causado. Esta interpretación, de no corregirse, podría significar una regresión en los estándares de justicia transicional y abrir espacios a posibles formas de amnistía encubierta. En este escenario, el papel de las organizaciones sociales, de víctimas y de los organismos de control será clave para garantizar el cumplimiento riguroso de los principios del Sistema.

De cara al año 2026, es indispensable avanzar en la territorialización efectiva del SIVJRNR, especialmente en contextos de persistencia del conflicto armado y de violencias sistemáticas contra líderes sociales, pueblos étnicos, mujeres y personas LGBTQ+. La consolidación del mecanismo de búsqueda inversa, el fortalecimiento del seguimiento a la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, y la exigencia del cumplimiento de estándares de justicia restaurativa con participación plena de las víctimas, deben ser ejes centrales de la agenda de derechos humanos. Solo a través de una voluntad política decidida, una arquitectura institucional coherente y una movilización sostenida de la sociedad civil será posible garantizar la centralidad de las víctimas como sujetos de derecho y evitar que el proceso de justicia transicional se convierta en una oportunidad perdida.

## Referencias

- Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM). (2025). Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV. Cuarto Informe Sobre el Proceso de Implementación de las Recomendaciones formuladas por la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Marzo de 2024 – Marzo de 2025. 8 de julio de 2025. Recuperado de: <https://comisionverdadcol-eu.org/comite-de-seguimiento-y-monitoreo-presenta-avances-y-alerta-sobre-retrocesos-en-implementacion-de-recomendaciones-de-la-cev/>
- Instituto Kroc. (2025). Navegando las aguas de la paz: avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación diciembre 2023 a noviembre 2024. 10 de junio de 2025.
- Justicia Especial para la Paz (JEP). (2025). Sección de Apelación. Sentencia interpretativa TP-SA SENIT 8 de 2025, párr. 198
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH. (2025). *Informe anual sobre la situación de derechos humanos en Colombia – 2024*, Bogotá, febrero de 2025, pág. 15.

# POLÍTICA DE DROGAS DEL GOBIERNO PROGRESISTA: REGRESIÓN PROGRAMÁTICA, PLANEACIÓN INCIERTA Y TERRITORIOS POR TRANSFORMAR<sup>54</sup>

## Una evaluación de medio término

**C**on el 75% del cuatrienio transcurrido, la política de drogas es una oportunidad para evaluar el desempeño de la coalición progresista del Pacto Histórico en el gobierno de Colombia. A diferencia de la etapa inicial, donde se esperaba que comenzaran a cumplirse las promesas de campaña, la medición de medio término es más exigente y a veces dolorosa, en tanto examina la calidad y el impacto de las políticas públicas que se formularon y realmente implementaron.

Más allá del análisis rutinario de metas e indicadores, es pertinente responder dos preguntas: 1. ¿cuáles aspectos de la política de drogas deben analizarse desde una óptica de derechos humanos?, y 2. ¿qué resultados realistas esperar en el último año de un mandato que se caracterizó a sí mismo como de cambio histórico?

En el balance de tres años de gestión institucional sobre drogas, paz territorial y derechos humanos, se destacan cuatro asuntos:

a. La evolución y coherencia del programa de gobierno. Aquí se registran los mayores cambios conceptuales e ideológicos acaecidos entre los años 2022 y 2025. De la crítica inicial a la Guerra contra las Drogas, el discurso oficial se desplazó en el último año hacia la “securitización” de la agenda de drogas y la “narcotización” de las agendas de paz en mesas

de negociación aún vigentes. Esta anotación crítica no se refiere a los ajustes, a veces inevitables, que la pragmática del poder impone al ejecutivo, sino a la direccionalidad del viraje respecto del programa reformista que la ciudadanía apoyó en las elecciones.

b. La estructuración de una nueva relación entre Estado y sociedad civil. Se observan avances importantes en el reconocimiento de derechos y la interlocución con los pequeños productores de coca y marihuana; y en menor medida también con bandas juveniles urbanas, usuarios de sustancias psicoactivas y mujeres privadas de libertad por delitos no violentos de drogas, en tanto expresan problemáticas no resueltas por la criminalización.

Recientes nubarrones oscurecen este escenario. La eliminación previa de cultivos de coca como condición de ingreso al subsidio monetario y a los proyectos productivos del Programa “Ren-hacer”; los acuerdos para erradicar 35 mil hectáreas de coca con disidentes del ELN y las FARC en Nariño-Putumayo; la posible reactivación de la aspersion química terrestre y cierto tono de descalificación a las comunidades que no colaboren con los nuevos planes de erradicación-sustitución, pueden resquebrajar la confianza que el gobierno estableció con las organizaciones sociales.

c. La calidad y eficacia de la gestión institucional. Aunque hay una tímida articulación entre los PDET y el PNIS, las falencias de conducción interinstitucional, planeación estratégica, capacidad operativa, solvencia presupuestal, información suficiente, participación efectiva y débil relación con los go-

.....

54 Aura María Puyana. Asociada de Corporación Viso Mutop

biernos territoriales, preocupan a expertos y comunidades, de cara a la llamada transformación territorial.

A lo anterior, se suma el impacto que las nuevas iniciativas, ahora ligadas a la reducción anual de la superficie sembrada con coca, tiene sobre el quehacer de la Dirección de Sustitución de Cultivos (DSCI). A pesar del discurso edulcorado que se emite, es un hecho que la entidad desdibujó los objetivos misionales que le corresponden dentro de la Agencia de Renovación del Territorio, para subordinarse a las prioridades del Ministerio de Defensa, como sucedió con anteriores programas de desarrollo alternativo. Adicionalmente, el continuo anuncio de programas se recibe con escepticismo en comunidades que exigen certezas, mientras obliga a los funcionarios a empezar de cero, como si no tuvieran ya el sol a sus espaldas (Kroc, Instituto, 2025).<sup>55</sup>

d. La capacidad demostrada para garantizar la irreversibilidad de las políticas de drogas. A diferencia del Acuerdo de Paz de 2016, un hecho político cierto con validez internacional, que concretó vía *“fast track”* las reformas legales e institucionales para ser implementado hasta el año 2031 aún durante gobiernos adversos que intentaran desvirtuarlo, los programas del Presidente Petro presentan gran incertidumbre sobre su continuidad y sostenibilidad como políticas de Estado. A la relación inconsistente entre la “nueva” política de drogas y el punto 4 del Acuerdo de Paz: “Solución al problema de las drogas ilícitas”, se suman los bloqueos políticos y jurídicos en el Congreso y las Altas Cortes, y serias dudas sobre la viabilidad del arraigo social y territorial de los programas en lo que queda del mandato.

.....

55 Según el último informe del Instituto Kroc, el Punto 4 del Acuerdo de Paz “Solución al problema de las drogas ilícitas” tiene un 51% de compromisos en estado mínimo o no iniciados, un 26% en estado intermedio y un 23% en estado completo. Con enfoques de género y étnico, el 64% y el 67% tienen grado mínimo de ejecución, en ese orden.

## Una síntesis a varios tiempos

Los cuatro aspectos de la política de drogas arriba señalados se expresan durante los tres años de gobierno del Pacto Histórico, que han sido tiempos de optimismo, interrogación y rectificación.

*Tiempos de optimismo expectante.* En la plataforma de campaña “Colombia: Potencia Mundial de la Vida” (Petro, 2022), y en los primeros discursos que siguieron a su posesión, el Presidente Petro anunció su distanciamiento de estrategias prohibicionistas que los gobiernos precedentes aplicaron, sin excepción, durante varias décadas. Allí se afirmó que la “Guerra contra las Drogas” fracasó en los objetivos globales a alcanzar, no solo porque no logró eliminar la cadena de producción, distribución y consumo de las sustancias que alimentan al crimen organizado transnacional, sino porque es una estrategia injusta en lo social, dañina en lo ambiental y asimétrica en lo internacional. Esto último, en tanto endilga la carga de la responsabilidad a los países de la oferta, mientras unilateralmente les exige los mayores resultados.

Las propuestas que encaminarían su mandato eran distintas: mayor incidencia para revisar las Convenciones de Drogas de la ONU; relaciones de respeto en la geopolítica hemisférica; regulación de mercados; desarticulación de las mafias y sus circuitos económicos; reconocimiento de productores de coca, amapola y marihuana; sustitución gradual de cultivos y los ingresos que generan; modelos asociativos para producción alternativa lícita y sostenible; prohibición de tóxicos en la erradicación y enfoque de derechos humanos y salud pública para los usuarios, entre las más importantes. Las expectativas aumentaron cuando se calificó al Acuerdo de Paz de 2016 como piedra angular del cambio, y se prometió seguir “a rajatabla” las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

El “Plan de Desarrollo 2022-2026” incluyó artículos específicos para reformular el PNIS

como parte de la transformación de los territorios con alta dependencia de la economía de drogas y para cerrar compromisos con 69 mil familias cultivadoras, a quienes los gobiernos Santos y Duque incumplieron los proyectos productivos de ciclo largo, y con 13 mil recolectores que aspiraban a educarse o insertarse en el mercado laboral formal (Departamento Nacional de Planeación, (2023); y en tal sentido la Ley 2294 de 2023 que adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, incluyó los artículos 9,10,11,15 y 16 y 193 relacionados con el tema. Se buscaba también corregir errores de formulación, diseño y ejecución de dicho Programa, como la erradicación previa que niega la gradualidad, el enfoque por predios familiares que impide concentrar esfuerzos en proyectos regionales, y poner fin a la exclusión de la población que firmó Pactos Colectivos en 2017. Se esperaba resolver también problemáticas acentuadas por la erradicación forzosa violenta y la intermediación de operadores privados con baja capacidad operativa, altos costos de administración y relacionamiento precario con territorios y comunidades. El resultado, como veremos, ha sido irregular.

Otra de las tareas emprendidas fue la consolidación de la alianza con el movimiento campesino y étnico para la transformación territorial y la construcción de paz. En el Congreso Nacional Campesino y en las asambleas regionales en El Tarra, Tumaco, Olaya Herrera, Argelia y Puerto Leguizamó, el Presidente Gustavo Petro reconoció como sujetos de derecho a los productores de plantas ilegalizadas por la Ley 30 de 1986, y aceptó la propuesta de transición gradual hacia las economías lícitas. Esta reivindicación, que no fue posible incluir en el Acuerdo de La Habana, constituía la columna vertebral de una nueva relación entre el gobierno y las comunidades productoras.

En la primera visita al Catatumbo, el Presidente señaló: “Les diré a los funcionarios que ideemos el programa para que el campesino pueda cultivar hoja de coca mientras

va plantando el cultivo sustituto hasta probar que funciona” (Fundación Ideas para La Paz, s.f.). Meses más tarde, fue más enfático en la oferta: “Vamos a establecer la gradualidad (...) Un periodo en el que convivan ambos, hasta que logremos que el sustituto tenga un nivel de rentabilidad que garantice la vida de la familia campesina” (Romero, 2022). Además, la compra de cosechas por el Estado, pagos por reforestar y cuidar la selva amazónica con vigencias futuras a veinte años, y agregación de valor en las regiones productoras y no fuera de ellas, complementaban, aún en borrador, los anuncios de cambio para el sector.

Y, finalmente, el dar prioridad a la conciliación por encima de las medidas de fuerza contra la población de las zonas productoras, tuvo efectos inmediatos en el descenso del 68% de los enfrentamientos entre campesinos y Grupos Móviles de Erradicación entre los años 2022 y 2023. Desde enero del año 2024 las protestas han aumentado por retrasos en los pagos pendientes a las familias PNIS, al igual que los bloqueos y retenciones por el ingreso de efectivos militares a zonas con coca y presencia de otros actores armados, que han logrado resolverse mediante el diálogo con las comunidades. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo, en su informe sobre conflictos manifiestos del año 2023, alertó: el “malestar hacia las autoridades, debido a la ausencia o lentitud en la materialización de las políticas y proyectos anunciados por el gobierno, en materia de sustitución de cultivos (...) podría llevar a situaciones de escalamiento de la conflictividad, especialmente en departamentos como Putumayo, Costa Pacífica nariñense, Cauca, Guaviare, Caquetá o la región del Catatumbo” (Defensoría del Pueblo, 2024).

#### ***Tiempos de interrogación y escepticismo.***

Tres años después, el tono y el contenido del discurso ya no son los mismos, como tampoco las consecuencias de las decisiones que se adoptan. El comportamiento al alza del ecosistema de las drogas, donde Colombia se ratifica como primer productor de coca-cocaína del

mundo;<sup>56</sup> la reconfiguración de las dinámicas violentas en territorios de economías extractivas, donde la institucionalidad estatal no llegó con oportunidad y eficacia en el pos-acuerdo de paz, y en la cual han sido grandes los tropiezos de la “paz total” con actores armados que se fragmentan y disputan entre sí el control de rentas lícitas e ilícitas de las que dependen orgánicamente, más los golpes sobre la mesa del presidente Trump para que se retomara la senda punitiva so pena de descertificación, comenzaron a impactar las decisiones del ejecutivo.

Los primeros límites prohibicionistas autotimpuestos se encuentran en la estrategia de *oxígeno* a los cultivadores de la Política Nacional de Drogas “Sembrando vida, derrotamos el narcotráfico 2023-2033” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023). Sin considerar lo expresado en las 27 consultas regionales que asumieron la sustitución gradual como una innovación frente a los fracasos del desarrollo alternativo, el documento incluyó cinco causales de erradicación forzosa, de las cuales cuatro tocan directamente a los pequeños cultivadores: 1) si expanden las siembras, 2) si plantan después de la publicación de la política (09/2023), que de aplicarse excluye a la mayoría de predios de los programas de sustitución; 3) si cuentan con infraestructura de procesamiento, sin definir el tipo de instalaciones y desconociendo que cerca del 70% de los campesinos transforman hoja en pasta base de cocaína; y 4) si incumplan las condiciones pactadas en los contratos (Ibid); pero no aclara qué sucede cuando es el Estado el que falla en sus compromisos, como sucedió con el PNIS. Desde ese momento, la transición gradual de economías ilícitas a lícitas “hasta que los nuevos cultivos generen ingresos de sustitución”, quedó relegada al desván de las promesas incumplidas.

56 Según el informe de UNODC correspondiente al 2023, Colombia cuenta con 253 mil hectáreas con cultivos de coca y una producción potencial de 2.654 TM de clorhidrato de cocaína (HCL) para el mercado internacional.

El discurso del presidente Petro en el lanzamiento del “Pacto Social por la transformación territorial del Catatumbo” en marzo de 2025, y la propia exposición de motivos de los decretos de conmoción interior en la región, confirman el cambio drástico de narrativa. Para atender la emergencia humanitaria causada por los enfrentamientos entre el ELN y el Frente 33 disidente de las FARC, el decreto 180 de 2025 “Por el cual se adoptan medidas excepcionales para desvincular a los núcleos familiares que dependan de cultivos de uso ilícito y promover su tránsito a economías lícitas” dispuso el pago de un salario mínimo mensual por la erradicación voluntaria, total y anticipada de cultivos de coca en los municipios de Tibú, Teorama, Sardinata, Convención y El Tarra, donde se calcula una siembra de 50 mil hectáreas este año. Cual vino viejo en odres nuevos, se reeditan así anteriores programas de sustitución condicionada a la eliminación temprana de las plantas como “Raíz por Raíz”, “Familias Guardabosques”, “Plante y pa'lante” y PNIS.

Llaman la atención los adjetivos calificativos para nombrar la planta. De ser una variedad nativa con significado cultural y propiedades naturales benéficas industrializables, el discurso oficial pasó a denominarla como un arbusto que debe eliminarse de raíz para que no retoñe, deje sin materia prima a los laboratorios y “no sea más combustible para los violentos”. Pero esa argumentación olvida que en la etapa productiva las pérdidas son altas para el campesino y casi inexistentes para los intermediarios, quienes suplirán la oferta con otros proveedores agrarios.

El decreto explica los tres objetivos de seguridad a alcanzar con la erradicación: interrumpir “el flujo de recursos hacia actores armados ilegales”, debilitar “su influencia sobre la población”, y “recuperar el orden público”; pero si bien se entiende la necesidad del Estado de desactivar la violencia funcional a extractivismos interrelacionados como el narcotráfico, la minería y el contrabando, la denominación del Pacto Catatumbo como una estrategia po-

lítico-militar, acerca a la institucionalidad a la filosofía de los Planes de Consolidación I y II, en versión blanda o dura, como el tamaño del garrote y la zanahoria que decida esgrimirse en cada caso.<sup>57</sup> De los \$6.3 billones asignados a la región,<sup>58</sup> el 30% se destinará a seguridad y el 70% restante a inversiones de mediano y largo plazo en ordenamiento territorial, infraestructura vial, transformación económica y productiva para la sustitución de cultivos, salud, educación, y paz total (Unidad Solidaria, 2025),

Así, durante los *tiempos de interrogación y escepticismo* se produjo el regreso de la erradicación dudosamente voluntaria, junto con impactos sobre la erradicación, la sustitución y su relación con Paz Total.

En el primer sentido, el Programa “Ren-hacemos Catatumbo para la transformación ecológica y productiva para la sustitución de cultivos”, cuenta con \$330 mil millones, el 12% de los \$2.7 billones del eje económico del Pacto asignado a la región. Propuestas similares se están impulsando en el Micay (Cauca), Pacífico Sur (Nariño) y Medio Putumayo (Putumayo), tres departamentos que junto a Norte de Santander concentran 195.345 hectáreas de coca, el 77% del total nacional, y pueden procesar 2.053 TM de las 2.664 TM de cocaína estimadas en el país. Hipotéticamente, inversiones sociales y en infraestructura compensarán los menores ingresos de las familias cuando erradiquen sus cultivos y se separen de la actividad que les provee recursos para subsistir.

Sin embargo, la experiencia muestra que la asincronía entre las dos estrategias termina supeditando los programas de sustitución a las prioridades de destrucción de los culti-

.....

57 Los Planes de Consolidación I y II se aplicaron durante los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010) y de Juan Manuel Santos (2010-2018) como experiencias cívico-militares en varios municipios con conflicto armado del país.

58 El Plan Catatumbo tiene 2.7 billones del presupuesto nacional y 3.5 billones de vigencias futuras a 10 años de ejecución.

vos, aunque esta última sea costosa en lo económico, ineficaz en lo operativo, insostenible en el tiempo e inconveniente en lo social; una historia mil veces conocida con la fumigación aérea de 1.800.000 hectáreas más otro millón erradicadas en tierra desde 1996. Pero no solo eso. El desfase entre erradicación y sustitución genera incredulidad en las comunidades sobre el desarrollo territorial y productivo, que nunca llega o lo hace empequeñecido y desfinanciado. En la asamblea con cocalleros de Nariño, Cauca, Valle y Choco, reunida en Olaya Herrera, el 15 de mayo de 2023, Fredy Riascos, líder de Francisco Pizarro, develó los eufemismos de la sustitución: “¿Expectativas?, Acá vivimos de expectativas. Ya estamos cansados de los diagnósticos, de las evaluaciones y de los pilotos”; y el Alcalde anfitrión, Cruz Dalmiro Olmedo, por su parte, preguntó con crudeza: “Acá existe un interrogante: ¿hoy empieza y vamos a avanzar, o empieza hoy y se acaba mañana cuando el presidente se vaya?” (Bravo N., 2023).

Las presiones por lograr una reducción del 50% de cultivos de coca que los presidentes Trump y Santos acordaron en 2018, ratificada por Iván Duque en 2021 y heredada por Gustavo Petro en 2022, explica también la reactivación del Programa de Erradicación de Cultivos Mediante Aspersión Terrestre (PECAT), que tramitaron los ex-ministros Iván Velázquez y Angela Buitrago en el Consejo de Estupefacientes. En tal sentido, el recién posesionado Ministro de Defensa, Pedro Sánchez, con la certeza, incluso matemática, de que es imposible eliminar 50 mil hectáreas con contratos de sustitución al estilo PNIS, defendió la fumigación terrestre como un método de aceleración siete veces más efectivo que la erradicación manual. Nadie dudaba que sería forzosa aprovechando las causales de asfixia a los cultivos aprobadas en la Política Nacional de Drogas de 2023.<sup>59</sup>

.....

59 Mediante la Resolución 522 de mayo 28 de 2025, la Policía Nacional adjudicó el contrato para la compra de glifosato que se utilizará en las aspersiones químicas terrestres, a la firma Del Monte Agrosoluciones, SAS, por \$2.673 millones.

Ante una rápida desautorización del Presidente, Sánchez se apresuró a aclarar que la aspersión con glifosato no sería forzosa, sino un recurso voluntario a disposición de las comunidades, incluso con helicópteros, y según lo solicitaran. Al respecto, Juan Quintero, vocero de la Asociación Campesina (ASCAM-CAT) rechazó esa propuesta, considerando que “reactivar fumigaciones con glifosato en una situación humanitaria y de violencia como la que se está presentando en el Catatumbo, en estos momentos es meterle más leña a la candela (...) y mayor desconfianza en los procesos institucionales” (Alerta Santander, 2025). Así, sería un contrasentido que el programa “Ren-hacer” pusiera a los campesinos a discutir si fumigan con bombas de aspersión a sus espaldas, o permitieran hacerlo a los Grupos Móviles de Erradicación y las disidencias, en lugar de reflexionar sobre cómo fortalecer los Planes de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Planes de Transformación Agroindustrial que les propone la versión 2 del PNIS.

## Y, respecto de la erradicación y sustitución, y su relación con la política de Paz Total,

con las idas y venidas de esta propuesta la calificación de los actores armados con aire político cambió radicalmente. A raíz de los dolorosos hechos del Catatumbo, el Presidente concluyó que lo sucedido “no es sino una demostración más del tránsito de guerrillas insurgentes hacia organizaciones narco armadas (...) (Quendo C, 2025), que perdieron los ideales revolucionarios y que además funcionan como “ejércitos privados de los carteles mexicanos del narcotráfico” (Swissinfo, s.f.). Esta denominación genérica la extiende por igual al ELN y a las disidencias de FARC, que están o se retiraron de las mesas de diálogo con el Gobierno. Y en cuanto a las facciones que aún mantienen los diálogos, se condiciona su continuidad a desvincularse de las redes del narcotráfico, erradicar los cultivos y

contribuir a la transformación de los territorios donde actúan.

Palabras más, palabras menos, los acuerdos firmados a principios de 2025 con tres disidencias armadas del sur del país responden a la necesidad de reducir las hectáreas sembradas con coca. Con los Comuneros del Sur, desprendidos del ELN, se pactó la erradicación de 5.000 hectáreas en once municipios de Nariño, algunos con enclaves del narcotráfico y grupos armados en disputa; y con la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano,<sup>60</sup> escisión de la 2 Marquetalia, en tres meses de negociaciones se aumentó el polígono de erradicación de tres mil a treinta mil hectáreas, sin que esté clara la viabilidad temporal, económica y operativa para realizarla, ni la relación política establecida o por establecer entre las comunidades y los contingentes de las Zonas de Ubicación Temporal (ZUT).

Las organizaciones sociales de estos departamentos expresan preocupación por el esquema bilateral centralizado que las excluye o las incorpora marginalmente como validadoras de un proceso cuyas lógicas externas no se comprenden a cabalidad, tales como la obtención de la certificación de los EEUU, y el detener las solicitudes de extradición, de interés del gobierno y voceros de las disidencias, respectivamente. A la incertidumbre de una erradicación en apariencia voluntaria y de una sustitución que nunca llega, se suma el temor por las represalias que las mafias y otros grupos armados puedan infringir a la población. Ante el incremento de la militarización, que agrava los enfrentamientos y que vulnera derechos humanos, las comunidades plantean acuerdos de mínimos humanitarios como primer paso de una negociación política que des-escale la violencia criminal y armada en sus territorios.

.....

60 La CNEB agrupa a la Coordinadora Guerrillera del Pacífico, la cual suma unas doce estructuras armadas en Nariño, y a Comandos de Frontera que actúa en Putumayo. Uno de sus jefes alias “Araña” está pedido en extradición.

La caracterización de las organizaciones armadas como políticas o criminales por su relación con las economías ilegales, construye dicotomías poco útiles para entender este tipo de actores y escenarios complejos. Con la imagen idealizada de insurgencias sin vínculos con el mundo subterráneo de la criminalidad, el gobierno de Gustavo Petro desconoce los órdenes políticos, económicos y sociales que se imponen, generalmente por la fuerza, pero que también se acatan como necesarios e incluso como eficaces por las sociedades locales reguladas de esta manera. El concepto de “gobernanza híbrida” que combina elementos de legalidad e ilegalidad en el ordenamiento de los territorios, en el sentido más amplio del término, es de mayor utilidad a la hora de definir estrategias de negociación política, sometimiento a la justicia y construcción de paz.

#### *Tiempos de rectificación y aceleración.*

Aunque la crítica a la “Guerra contra las Drogas” se mantiene, lo cierto es que el prometido cambio de paradigma que regularía el mercado de estupefacientes y quitaría poder a las mafias, al menos en lo que compete al nivel nacional, perdió el brillo con que inicialmente se presentó en foros internacionales (Petro G, 2022a).

Lo anterior no desconoce el liderazgo de Colombia en evidenciar la crisis del prohibicionismo y presionar su flexibilización en la Conferencia Latinoamericana sobre Drogas (2023), la Conferencia para la Reducción de Daños (2025) y la Comisión de Drogas de la ONU en Viena. La representación diplomática tuvo un rol fundamental en las resoluciones favorables que revisarán críticamente la clasificación de la hoja de coca y que evaluarán el sistema internacional de fiscalización de drogas. Y al respecto, más bien cabe preguntarse por qué el “reformismo disruptor” de Colombia ante organismos multilaterales, del que habla la Embajadora Laura Gil, no tiene el mismo correlato en la política de drogas a nivel interno.

## Aún hay tiempo para rectificar el rumbo

En principio, esto se podría hacer, retomando la senda progresista inaugural, y acelerando el ritmo de la concreción para que sean irreversibles y por tanto duraderos los temas clave del desarrollo estructural de los territorios, el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores, la prohibición de la erradicación química aérea y terrestre, la gradualidad en la sustitución de cultivos e ingresos, la no criminalización de eslabones sociales de la cadena, los enfoques diferenciales de género, etnia y poblaciones, la valorización interna y externa de las plantas proscritas por las Convenciones y las salvaguardas para que los conocimientos de los pueblos indígenas no sean apropiados por el mercado.

## Referencias

- Alerta Santander. (2025). Recuperado de: <https://www.alertasantanderes.com/norte-santander/fumigar-con-glifosato-en-medio-de-la-crisis-en-el-catatumbo-seria-un-grave-error>
- Bravo N. (2023). La Silla Vacía. La-mata no mata, la nueva apuesta de Petro con los cocaleros. Recuperado de: <https://www.la-sillavacia.com/silla-nacional/>
- Defensoría del Pueblo. (2024). Informe anual de conflictos sociales manifiestos Enero-Diciembre 2023. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/documentos/20123/2709772/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Plan Nacional de Desarrollo. Colombia, potencia mundial de la vida 2022-2026. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

- Fundación Ideas para La Paz (s.f.). En que va la reforma de la política de drogas del Gobierno Petro. Los cultivos de uso ilícito y la transformación territorial. Recuperado de: [https://storage.ideaspaz.org/documents/fip\\_ne\\_politicadrogaspetro\\_final2deoct.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_ne_politicadrogaspetro_final2deoct.pdf)
- Kroc, Instituto. (2025). Ocho años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino. Diciembre 2023 – Noviembre 2024. Recuperado de: <https://kroc.nd.edu/>.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). Política Nacional de Drogas “*Sembrando vida, derrotamos el narcotráfico 2023-2033*”, pág. 87.
- Petro G. (2022). Colombia, potencia mundial de la vida. Petro Presidente 2022-2026, Recuperado de: <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/temas/>
- . (2022a). Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=F\\_HJHZd1w2o&themeRefresh=1](https://www.youtube.com/watch?v=F_HJHZd1w2o&themeRefresh=1)
- Quendo C. (2025). Catatumbo y un enero atroz. Recuperado de: <https://elpais.com/america-colombia/2025-01-22/catatumbo-y-un-enero-atroz.html>
- Romero N. (2022). Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-acepta-que-campesinos-continuen-con-coca-hasta-que-la-sustitucion-sea-eficaz/>
- Swissinfo. (s.f.). Petro dice que disidentes de las FARC en Colombia son un «ejército privado» de cárteles mexicanos. Recuperado de: <https://www.swissinfo.ch/spa/petro-dice-que-disidentes-de-las-farc-en-colombia-son-un-%22ej%C3%A9rcito-privado%22-de-c%C3%A1rteles-mexicanos/89001583>
- Unidad Solidaria. (2025). Recuperado de: <https://www.unidadsolidaria.gov.co/Prensa/Noticias-Movimientos-sociales-campesinos-y-%C3%A9tnicos-del-Catatumbo>

# LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA. ÓRDENES Y GOBERNANZAS EN DISPUTA

## Seguridad Visible e Inseguridad Invisible

De las evaluaciones distintas surgen al revisar las políticas de seguridad del Estado colombiano durante el último año. Por un lado, se mantiene la tendencia a la reducción de homicidios; por el otro, el incremento de confrontaciones armadas ha generado graves crisis humanitarias en varias regiones del país, caracterizadas por el aumento de desplazamientos forzados, confinamientos, reclutamiento forzado, la persistencia de asesinatos de líderes sociales y firmantes de paz, y masacres. La rápida expansión de grupos ilegales, principalmente de estructuras paramilitares, evidencia no solo una responsabilidad por omisión del Estado, sino también la connivencia entre sectores de la Fuerza Pública, poderes locales y estos actores armados.

Los esfuerzos por reorientar el rol de la Fuerza Pública han permitido un notable fortalecimiento del espacio cívico y político en amplias zonas del país. Durante el actual Gobierno se han mantenido las condiciones de respeto al ejercicio de la movilización ciudadana, incluyendo las manifestaciones de la oposición, pese a que muchas de sus acciones han reflejado posturas intolerantes.

En materia de protesta social se observa una reducción significativa a las vulneraciones a derechos humanos, particularmente en casos de mutilaciones oculares. Las agresiones

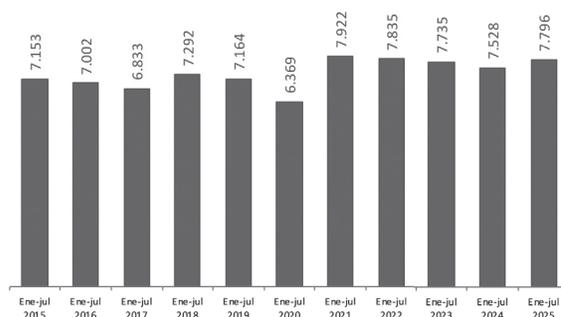
a la población campesina, grupos étnicos o cultivadores de hoja de coca por las fuerzas de seguridad del Estado se han mantenido bajo control en este gobierno, y son pocos los casos de ejecuciones extrajudiciales perpetradas directamente por la Fuerza Pública.

El último informe de la Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas presentado en marzo del 2025, indica que durante el año 2024 se conocieron treinta y tres alegaciones de privaciones arbitrarias de la vida por miembros de la Fuerza Pública, de las cuales fueron verificados 18 casos, una reducción en comparación con las 37 alegaciones y los 30 casos verificados durante el año 2023. Las violaciones al derecho a la vida de civiles perpetradas directamente por agentes del Estado han seguido disminuyendo, como logros que no pueden ignorarse.

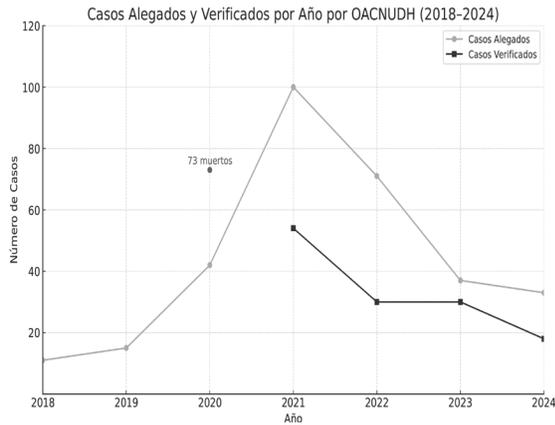
### HOMICIDIO INTENCIONAL

Cifras preliminares sujetas a variación.

#### Corrido del año



Fuente: Mindefensa



**Fuente:** Elaboración propia a partir de ACNUDH

El Gobierno tenía como propósito inicial establecer una visión de “seguridad humana” que articulara transformaciones en los territorios, el bienestar de las poblaciones y la garantía del control de los territorios con la fuerza armada del Estado. Sin embargo, su implementación ha enfrentado tres obstáculos centrales: 1) Limitaciones sistémicas que restringen la capacidad de hacer las transformaciones y reformas propuestas; 2) Las resistencias dentro de entidades de seguridad del Estado que se han rehusado a la posibilidad de concreción de reformas a su estructura, su doctrina y sus prácticas operativas; y 3) La persistencia de vínculos entre sectores del establecimiento y actores ilegales como el paramilitarismo, el narcotráfico y redes criminales transnacionales, que perpetúan economías ilícitas y minan la autoridad del Estado. Esta combinación de factores ha impedido materializar un modelo de seguridad centrado en derechos y desarrollo territorial, mientras resurgen discursos de seguridad que priorizan enfoques represivos.

Las metas del Gobierno de llevar a cabo reformas estructurales en la Policía y en las Fuerzas Armadas, replantear las doctrinas militares y policiales, cortar los nexos con el paramilitarismo y el narcotráfico, desmontar el Esmad y separar a la Policía del Ministerio de Defensa y ubicarla bajo la dirección de un ministerio civil, siguen sin materializarse. En el último año

se avanzó con el Decreto 1231 del 3 de octubre de 2024 que establece diversos niveles de responsabilidad en los que se incluye la supervisión y control de los superiores jerárquicos sobre la actuación de sus subordinados en el uso de cierta clase de armas.

Pese a los avances en la reducción de los indicadores de violencia durante los primeros dos años del Gobierno, la percepción de la seguridad ha comenzado a deteriorarse. Esto ha favorecido la aparición de narrativas que reposicionan el enfoque de seguridad en la agenda pública especialmente en el contexto electoral. El atentado contra el precandidato presidencial Miguel Uribe Turbay ha fomentado un clima de opinión en el que las preocupaciones por la seguridad física se han instrumentalizado para fortalecer discursos de oposición al gobierno, los cuales buscan cerrar cualquier intento de avanzar hacia la paz, priorizar una agenda de militarización por encima de las reformas sociales pendientes, y sostener la narrativa de un supuesto debilitamiento institucional y operativo de la Fuerza Pública por parte del ejecutivo. Este fenómeno demuestra cómo las dinámicas de seguridad son politizadas, marginando los enfoques integrales de paz.

El bloqueo legislativo a la ley de Presupuesto para el año 2025, y la negativa a aprobar la ley de financiamiento para cubrir el déficit fiscal, obligaron al gobierno a realizar un ajuste fiscal que implicó recortes en todos los sectores. Sin embargo, la oposición ha focalizado sus esfuerzos en estimular el descontento dentro de la Fuerza Pública, a pesar de que para el sector defensa el gobierno anunció el desbloqueo de recursos para no afectar los previstos (El Tiempo, 2025, 22 de julio).

La estrategia de vincular los avances en seguridad con los logros en los procesos de paz ha mostrado sus limitaciones y contradicciones. En el discurso durante la instalación del Congreso el pasado 20 de julio, el Presidente Petro reconoció fallas en el desarrollo de las políticas de paz y seguridad (Presidencia de la República, 2025, 20 de julio), aunque insistió en que las cifras han mejorado. Sin embargo, en

652 municipios persisten altas tasas de homicidios, la presencia de grupos armados ilegales continúa en una tendencia de crecimiento, y las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos, liderazgos sociales y firmantes de paz no han tenido reducciones sustanciales (El Tiempo, 2025, 21 julio).

## **La violencia invisible. Gobernanzas híbridas o cogobiernos en los territorios**

La visión del gobierno contrasta con las verificaciones del Sistema de Naciones Unidas. En el informe trimestral de la Misión de Verificación en Colombia, el Secretario General expresó su profunda preocupación por la persistencia de la violencia contra las comunidades indígenas y afrocolombianas, los niños reclutados por los grupos armados, los excombatientes y los liderazgos sociales (Naciones Unidas. Misión de Verificación, 2025, 14 de julio). Según la Defensoría del Pueblo, once regiones del país concentran las crisis humanitarias producto del control y la violencia de actores armados: Chocó, Nariño, Cauca, Norte de Antioquia, Bajo Cauca, Pacífico Vallecaucano, Sierra Nevada, Serranía del Perijá, Magdalena Medio, Putumayo, Tolima, Arauca, Meta y Guaviare (Defensoría del Pueblo, 2025, 16 febrero).

En 2024 el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) registró 382 violaciones al DIH, destacándose un aumento del 102 % en eventos de confinamiento, con una población afectada que creció en un 89 % respecto del año anterior. Además, se registró el desplazamiento forzado de 41.228 personas de forma masiva y otras 117.698 de manera individual. El CICR registró 719 personas heridas y fallecidas por minas y artefactos explosivos, lo que representa un incremento del 89% en comparación con el año anterior, y el nivel más alto desde la firma del Acuerdo de Paz.

Para el primer semestre del año 2025, el CICR advirtió que la situación humanitaria en Colombia se agravó considerablemente, con

tendencias a un aumento sustancial que pueden hacer de este año el más grave de la década (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2025, 31 julio). Entre enero y mayo se registraron 524 heridas o fallecimientos por artefactos explosivos, un aumento del 145 % frente al mismo periodo de 2024. Así mismo, 85.760 personas estuvieron confinadas en trece departamentos, lo que implica un incremento del 169 % en comparación con los primeros cinco meses del año anterior. Los desplazamientos forzados masivos aumentaron en un 117 % frente al mismo periodo de 2024 con 58.160 personas desplazadas, en tanto otras 87.461 personas fueron incluidas en el Registro Único de Víctimas por causa de desplazamientos individuales (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2025, 30 julio).

Los casos de desaparición forzada también han aumentado en el último año. El CICR registró 252 casos de desapariciones en el marco del conflicto armado en el año 2024, que representan un incremento del 13% respecto al año 2023. Entre enero y mayo del año 2025 se han reportado 136 casos registrados, incluidos 26 menores de edad (Ibid). El reclutamiento forzado se ha intensificado, con 578 casos denunciados por la Defensoría del Pueblo en el año 2024, y 55 en el primer semestre del presente año, afectando principalmente a comunidades indígenas (Defensoría del Pueblo, 2025, 9 de julio). El Ministerio del Interior documentó 436 víctimas de trata de personas, el 74% de las cuales son mujeres, en su mayoría con fines de explotación sexual, representando el año con más casos desde que se tienen registros. Según la Fiscalía, los principales responsables de estas acciones son los grupos paramilitares Clan del Golfo, Tren de Aragua y AK47 (El Tiempo, 2025, 26 de julio).

Para la Defensoría del Pueblo, la violencia contra personas defensoras de derechos humanos ha sido sostenida desde el año 2016, con un ritmo de aproximadamente un homicidio diario. Frente a la expansión de los grupos armados, esta entidad señala que el Clan del Golfo ha consolidado su presencia como el grupo con mayor expansión entre los años

2019 y 2024, aumentando en un 84% de 213 a 392 municipios. Entre los años 2017 y 2024, en 173 de las 317 alertas tempranas emitidas hasta 2024, se advertía sobre la presencia y operación criminal de este grupo armado en diferentes regiones del territorio nacional. De estas alertas, 166 se denunciaban acciones relacionadas con el narcotráfico como actividades asociadas a su actividad delictiva, mientras que en otras 66 se señalaban actividades vinculadas directamente al narcotráfico (Defensoría del Pueblo, 2025, 6 agosto).

Varios informes sobre la expansión de actores armados advierten que mientras el Clan del Golfo presenta el mayor ritmo de expansión, el ELN muestra un menor avance en su crecimiento territorial (Pares, 2024, 16 julio). En la Mesa Nacional de Garantías realizada el 31 de julio del 2025, cientos de organizaciones de derechos humanos denunciaron la falta de voluntad política para contener este avance de los grupos ilegales, señalando, por el contrario, una persistente connivencia y tolerancia de la Fuerza Pública con actores ilegales. Este fenómeno, que no puede seguir siendo negado o minimizado, evidencia una preocupante complicidad que favorece el fortalecimiento de estas organizaciones ilícitas.

La velocidad de expansión de los diferentes actores y la variada cobertura territorial parecen reflejar preferencias en la actuación de la Fuerza Pública respecto a algunos grupos en particular. Esto podría indicar una especie de cogobierno de actores legales e ilegales en los territorios, configurando lo que se denomina “gobernanzas híbridas”. En este escenario, el Estado ha venido perdiendo terreno, e incumpliendo su obligación de garantizar la seguridad, y permitiendo mediante una política de “dejar hacer” y de “brazos cruzados”, de permitir que los ilegales se confronten o “se maten entre sí”. Todo ello ha facilitado que estos actores se sigan fortaleciendo, incrementando sus capacidades militares, y obtengan ventajas estratégicas sobre un Estado que “lento por defecto” no logra proteger a la gente (De la Torre, Cristina, 2025, 22 de julio).

## La Transformación estructural de la Fuerza Pública. Una promesa pendiente que no avanza

A pesar de haberse formulado una Política para el Desmantelamiento de las Estructuras Criminales, compromiso fundamental del Acuerdo de Paz, sigue sin avanzar la implementación de su componente de transformaciones del Estado para prevenir la cooptación y el vínculo de agentes del Estado con organizaciones criminales. Paralelamente, el papel central de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en la formulación, aplicación y seguimiento de su plan de acción se ha debilitado considerablemente.

Tampoco se han cumplido los compromisos derivados del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ordenó adecuar la normatividad sobre inteligencia a los estándares interamericanos de derechos humanos. En el Senado se radicó el Proyecto de Ley 225 de 2024, que buscaba reformar esta ley, revisar y ajustar los manuales operativos institucionales, y adecuar el sistema de depuración de archivos y datos de inteligencia establecido en el Decreto 2149 de 2017. Dicha iniciativa fue construida con participación de congresistas, organizaciones sociales, plataformas de derechos humanos y la Dirección Nacional de Inteligencia, con la asistencia técnica de la OACNUDH.

Sin embargo, el Ministerio de Defensa y las jefaturas de inteligencia de las distintas fuerzas armadas no han brindado un apoyo decidido y público a esta iniciativa que busca dar cumplimiento a las órdenes interamericanas. Además, no existe una ruta de acción al interior de esta entidad que involucre a las víctimas y a la población defensora de derechos humanos, históricamente afectada por las acciones de inteligencia de la Fuerza Pública en la adecuación normativa del sector. Por el contrario, se minimiza la obligatoriedad de esas decisiones internacionales, argumentando que la normativa ya ha sido objeto de

control de constitucionalidad, lo que la blindaría frente a futuras modificaciones.

Este panorama refleja el paulatino cierre de los espacios de apertura institucional necesarios para promover transformaciones reales en el sector seguridad. En el marco de la política de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, el Ministerio de Defensa se comprometió a abrir una mesa permanente con la sociedad civil que generara recomendaciones de transformación del sector, pero hasta ahora esa instancia no se ha desarrollado.

De manera similar, en el marco de la concertación de la política pública integral para la garantía de la defensa de derechos humanos, desarrollada en los espacios de diálogo del 4 y 5 de junio de 2025, el Ministerio de Defensa asume el compromiso de establecer una mesa de concertación para discutir un proyecto de ley estatutaria que modificaría la ley de inteligencia, con el propósito de presentarla el 20 de julio. Sin embargo, dicha iniciativa no se puso en marcha ni se generaron los espacios de discusión necesarios para su avance.

Por otra parte, tampoco el Ministerio de la Defensa, ni los organismos de investigación y de control han brindado explicaciones sobre la adquisición y uso del software Pegasus, herramienta de espionaje que permite acceso remoto, furtivo e indetectable a dispositivos electrónicos. El propio Presidente reconoció públicamente pagos realizados a la empresa israelí NSO Group en efectivo por valor de 11 millones de USD en cuya adquisición habrían participado mandos de la Fuerza Pública (Presidencia de la República, 2024, 4 de septiembre).

A la fecha de presentación de este informe, persisten interrogantes sobre la información que ha sido recopilada, las entidades que usan esa tecnología, el origen de los fondos utilizados y el estado actual del uso de dispositivos tecnológicos semejantes por parte de organismos de inteligencia o de investigación. La reforma integral a la normatividad de inteligencia y el debate público sobre la doctrina

militar y policial aún carecen de una voluntad estatal decidida.

Finalmente, persisten prácticas institucionales que alimentan la continuidad del conflicto armado interno. La Policía Nacional continúa promoviendo los denominados “Frentes de Seguridad”, sin una regulación clara, suficiente y expresa que, conforme a los estándares de la Corte Constitucional y la CIDH, limite adecuadamente la participación de civiles en actividades de policía. Por otro lado, sigue siendo una deuda pendiente la delimitación estricta de las competencias de la justicia penal militar, para excluir de su conocimiento las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por la Fuerza Pública.

A menos de un año de las elecciones, el Gobierno Nacional ha desaprovechado la oportunidad de proponer e implementar reformas estructurales en el modelo de seguridad. Por su parte, el Congreso de la República no ha avanzado en una agenda que transforme profundamente el funcionamiento de la Fuerza Pública, en un escenario de creciente conflictividad armada y la necesidad urgente de garantías de no repetición de crímenes que comprometen la responsabilidad del Estado. Resulta imperativo articular coherentemente las estrategias de paz y seguridad, evitado que las iniciativas de negociación se desarrollen de forma aislada de las operaciones contra los grupos armados.

## Referencias

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2025, 30 de julio). Colombia: 2025, camino a ser el peor año de la última década en cuanto a consecuencias humanitarias. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/articulo/colombia-2025-camino-ser-el-peor-ano-de-la-ultima-decada-en-cuanto-consecuencias>

- . (2025, 31 de julio). Actualización de la situación humanitaria en Colombia durante 2025. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/publicacion/actualizacion-de-la-situacion-humanitaria-en-colombia-durante-2024>
- Defensoría del Pueblo. (2025, 16 de febrero). Emergencias humanitarias en Colombia hoy. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3085684/CRISIS+HUMANITARIA+ENERO+FEBRERO+2025.pdf/5d3cdcac-2859-fc24-5e89-03671a55cd46?t=1739798738522>
- . (2025, 9 de julio). Reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en Colombia durante el primer semestre de 2025. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/reclutamiento-en-colombia-durante-el-primer-semestre-de-2025>
- . (2025, 6 agosto). En siete años y medio, Defensoría ha emitido 173 Alertas Tempranas sobre accionar de las AGC-Clan del Golfo. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/-/en-siete-a%C3%B1os-y-medio-defensor%C3%ADa-ha-emitido-173-alertas-tempranas-sobre-accionar-de-las-agc-clan-del-golfo>
- De la Torre, C. (2025, 22 de julio). Territorios: gobierno de legales e ilegales. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/cristina-de-la-torre/territorios-gobierno-de-legales-e-ilegales/>
- El Tiempo. (2025, 21 de julio). Chequeo: ¿En cuántos municipios no hay homicidios? Cifra es inferior a la que dijo que Presidente Petro, pero corresponde al 40 % de Colombia. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/datos/chequeo-en-cuantos-municipios-no-hay-homicidios-cifra-es-inferior-a-la-que-dijo-que-presidente-petro-pero-corresponde-al-40-de-colombia-3473962>
- . (2025, 26 de julio). El 2024 fue el año con más casos de trata de personas en toda la historia de Colombia. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/el-2024-fue-el-ano-con-mas-casos-de-trata-de-personas-en-toda-la-historia-de-colombia-3475394>
- . (2025, 22 de julio). Procuraduría alerta déficit de miles de millones de pesos en el presupuesto de las Fuerzas Militares: afectaría dotaciones básicas de uniformados. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/procuraduria-alerta-deficit-de-miles-de-millones-de-pesos-en-el-presupuesto-de-las-fuerzas-militares-afectaria-dotaciones-basicas-de-uniformados-3474520>
- Naciones Unidas. Misión de Verificación. (2025, 14 de julio). El Acuerdo sigue siendo una hoja de ruta vigente para consolidar la paz en Colombia. Recuperado de: <https://colombia.un.org/es/298027-el-acuerdo-sigue-siendo-una-hoja-de-ruta-vigente-para-consolidar-la-paz-en-colombia>
- Pares. (2024, 16 de julio). Plomo es lo que viene. Balance y Retos de la Paz Total 2022-2024. Recuperado de <https://www.pares.com.co/post/plomo-es-lo-que-viene-dos-a%C3%B1os-de-balance-y-retos-de-la-paz-total>
- Presidencia de la República. (2025, 20 de julio). Alocución del presidente Gustavo Petro durante la instalación de sesiones ordinarias del Congreso de la República. Recuperado de: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Alocucion-del-presidente-Gustavo-Petro-durante-la-instalacion-de-sesiones-ordinarias-del-Congreso-250720.aspx>
- . (2024, 4 de septiembre). Alocución del Presidente de la República Gustavo Petro. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=SdKAb-cKJyI>

# EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTESTA SOCIAL DURANTE EL AÑO 2024: AVANCES E INCUMPLIMIENTOS

La falta de garantías para ejercer el derecho a la protesta social en Colombia es un problema estructural no resuelto, que refleja formas de violencia estatal que buscan acallar las demandas de poblaciones históricamente marginadas, y perpetúa un sistema de exclusión, discriminación y criminalización de aquellos que se proponen transformaciones sociales y políticas o hacen parte de estas poblaciones.

Según el Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP) de la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas (CDLAT), en 2024 se documentaron más de cincuenta casos de violaciones a los derechos humanos presuntamente cometidos por miembros de la Policía Nacional, adscritos a la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO), las cuales se concentraron especialmente en jóvenes: el 28,8% de las denuncias registradas en el SIAP corresponden a personas entre los 17 y 27 años. Asimismo, se evidencian once casos de violencias basadas en género y personas LGBTQ+: cuatro corresponden a violencias sexuales, uno a judicialización y estigmatización, y seis a violencia física intencionada y desproporcionada contra mujeres, motivada por su género. Por otro lado, se presentaron doce agresiones contra defensores de DDHH, y en total se reportaron 42 detenciones y 32 heridos en el marco de las movilizaciones del año 2024.

Asimismo, los relatos públicos y mediáticos acerca de la violencia institucional siguen siendo adversos para la protesta social, y en ellos se evidencian vacíos acerca de lo sucedi-

do en el estallido social (2019 y 2021) que dio impulso a las transformaciones en Colombia. A pesar del anuncio del presidente Gustavo Petro el 11 de mayo de 2024, sobre la creación de una Comisión de la Verdad para esclarecer los hechos ocurridos especialmente en Cali y el Valle del Cauca, al cierre de este informe aún no se ha expedido el decreto que oficialice su conformación.

En respuesta a la falta de justicia institucional, se han fortalecido procesos alternativos de verdad y memoria liderados por víctimas y organizaciones sociales. Ejemplo de ello son los Tribunales Populares de Siloé y Engativá, que buscan construir narrativas colectivas, exigir reparación y dignificar a las víctimas. Este escenario del esclarecimiento extrajudicial de lo ocurrido, es importante porque ayuda a la atribución de responsabilidades políticas y sociales, así como para reconocer los fenómenos y emitir recomendaciones de no repetición. Así mismo, la Directiva 0001 de 2024 de la Fiscalía General de la Nación representa un paso significativo al reconocer la protesta pacífica como derecho fundamental, diferenciándose de los actos delictivos, y al promover un enfoque investigativo contextual y diferencial que considera el entorno y las características de las personas involucradas.

Paralelo a esto, el acceso a la justicia para jóvenes detenidos durante el estallido social de 2021 continúa siendo escaso y enfocado en la criminalización del manifestante. Según cifras de la Fiscalía General de la Nación, se reportan 108 casos relacionados con estas movilizaciones, 71 personas continúan vinculadas a procesos, 32 han sido condenadas y

10 permanecen en prisión domiciliaria o bajo vigilancia (Canal Congreso Colombia, 2025). En concordancia con estos esfuerzos, y como parte del proceso de reforma a la Policía Nacional, que lleva varios años en curso, se creó el cargo de Inspector Delegado para la Protesta Social, formalizado por la Ley 2196 de 2022 bajo el gobierno de Iván Duque en un contexto de crisis nacional de derechos humanos, como resultado del tratamiento represivo del gobierno en contra de las manifestaciones que tuvieron lugar en el año 2021.<sup>61</sup> Esta figura tiene la función de vigilar desde una perspectiva disciplinaria la actuación policial durante las protestas, actuar ante denuncias o por iniciativa propia, y presentar informes públicos semestrales; pero hasta la fecha no se conocen los informes elaborados por esta inspección, como tampoco se ha obtenido una respuesta satisfactoria en cuanto a las quejas que han sido tramitadas por agresiones ocasionadas por agentes de la UNDMO, lo cual debilita el control civil sobre la institución.<sup>62</sup>

Respecto al uso de armas menos letales (AML), el decreto 1231 del 2024 define condiciones estrictas para su uso, condiciona la utilización de este tipo de dispositivos a una advertencia previa, y prohíbe que se accionen de manera indiscriminada, especialmente en zonas sensibles del cuerpo. El 20 de junio del presente año la Dirección General de la Po-

.....

61 Año que destaca como pico creciente en cuanto al número de movilizaciones sociales con resonancia nacional, desde las cuales se posicionaron demandas y consignas de reforma social, democratización política e indignación colectiva, en un escenario que se caracterizó por la respuesta agresiva y violenta por parte del gobierno nacional y las fuerzas de policía, todo ello en el marco de un ciclo más amplio de movilizaciones sociales conocido como “Estallido Social” que van del año 2019 al año 2021.

62 Fuente de información suministrada por la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas, en la que se denuncia un caso de abuso policial cometido por la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden - UNDMO: <https://x.com/DefenderLibertad/status/1652092234504740864>

licía bajo el liderazgo del Ministerio de Defensa, emitió la Resolución 01840 del 2025, que expide el “Manual de Empleo de Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales y su clasificación técnica para la Policía Nacional”, donde se consignan una serie de lineamientos técnicos, operativos y protocolarios en cuanto al uso de Armas de Menor Letalidad o de Letalidad Reducida, concentrando especificaciones claras en cuanto al tipo de dispositivos que puede portar y accionar la Policía Nacional, así como una serie de indicaciones que en su especificidad buscan limitar el ejercicio abusivo e indiscriminado de la fuerza por parte de los agentes policiales, en contextos de protesta o en el marco de las actividades de policía regulares y cotidianas.

Es de destacar que esta resolución es el resultado de una serie de encuentros sostenidos desde el año 2023 entre organizaciones de la sociedad civil, el Ministerio de Defensa y la UDMO, entre quienes se llevó a cabo un proceso de discusión, análisis y construcción que buscó recoger las recomendaciones propias de la sociedad civil en materia de derechos humanos, las exigencias de las víctimas de violencia policial, y los estudios e investigaciones propias en torno al tema, así como las recomendaciones que han emitido autoridades internacionales y nacionales en cuanto al uso excedido de la fuerza por parte de la policía, el uso irresponsable y letal de armas menos letales, y la necesaria transformación interinstitucional que implica un cambio de enfoque garantista de los derechos humanos al interior de la institución.

Es de resaltar que como organizaciones de la sociedad civil no avalamos el uso de armas de ningún tipo en contra de la ciudadanía, que ejerce y goza legítimamente de sus derechos; todo lo contrario, encontramos que la gravedad de las vulneraciones de derechos humanos en el país por parte de la Policía requiere de una veeduría imprescindible de la sociedad civil en cuanto al uso de la fuerza, exige una observancia detallada en cuanto al uso y

comercialización de armas, así como un seguimiento los protocolos de atención a víctimas y sanción de agentes involucrados en hechos de abuso policial. Es por ello que consideramos que la emisión de esta resolución era un paso necesario en cuanto a la delimitación del actuar policial, y al mismo tiempo, que la medida no es el fin sino un medio urgente, un momento de un proceso parcial e inacabado, para delimitar el uso de la fuerza y para activar y exigir mecanismos de formación, acción y sanción frente a los abusos que todavía se puedan presentar.

Así, se puede afirmar que, los datos y hechos descritos confirman que el derecho a la protesta sigue teniendo una problemática estructural en Colombia para su disfrute. Aunque se han promovido reformas y recibido recomendaciones internacionales, la impunidad prevalece frente a la violencia policial, el acceso a la justicia es limitado, y las transformaciones institucionales aún no abordan de forma integral las causas profundas de la violencia estatal, de la discriminación, de la falta de enfoque étnico-racial y de género, y de la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, que son una constante. La protección de los derechos humanos y la justicia para las víctimas deben seguir siendo prioridades ineludibles del proceso de cambio.

La protesta en Colombia, especialmente durante el Paro Nacional de 2021, evidenció no sólo un profundo malestar social frente a la desigualdad y la exclusión, sino también una preocupante respuesta por parte de la fuerza pública, en particular de la Policía Nacional, marcada por el uso excesivo de la fuerza y múltiples denuncias de violaciones a los derechos humanos. Estos hechos, ampliamente documentados por organismos nacionales e internacionales, pusieron en el centro del debate la necesidad de una transformación estructural de esta institución. Más allá de una respuesta puntual a los abusos cometidos, la ciudadanía ha exigido una reforma profunda que revise la formación, el enfoque militarizado, la rendición de cuentas

y el control civil sobre la Policía, con el fin de garantizar una actuación más acorde con los principios democráticos y el derecho internacional de los derechos humanos.

## **Reforma policial y derechos humanos en Colombia: avances, desafíos y tensiones (2024-2025)**

El gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez asumió el poder con un mandato de transformación centrado en la paz, la justicia social y la garantía de derechos humanos. Entre sus compromisos fundamentales se destacó la reforma estructural de la Policía Nacional, una institución ampliamente cuestionada por su rol en el uso excesivo de la fuerza en contextos de protesta social. Este documento resume los avances y desafíos de esta reforma entre 2024 y 2025, enfatizando los aspectos más relevantes desde una perspectiva de derechos humanos.

### ***Lineamientos normativos para la transformación policial.***

En respuesta a las recomendaciones de organismos internacionales como la CIDH y la ONU, y a la presión de las organizaciones de la sociedad civil, el Ministerio de Defensa expidió la Directiva 009 del 15 de junio de 2023, orientada a fortalecer el carácter civil de la Policía, y a profesionalizar su servicio. Esta directiva creó cuatro instancias para liderar, hacer seguimiento y asesorar el proceso de transformación de la institución policial, siendo la Mesa Asesora Externa (MAE) la única con participación de la sociedad civil, aunque con un carácter meramente consultivo, generando serias limitaciones en cuanto a sus aportes técnicos, de diagnóstico y de proyección en el proceso de transformación policial. En este sentido, la participación meramente consultiva de la sociedad civil ha dado como resultado un ejercicio infructuoso, sin desarrollos relevantes que destacar, pues hasta el momento en que se escribe este artículo no se ha emitido el primer concepto o re-

comendación sobre la transformación policial por parte de la Mesa Asesora Externa.

De manera complementaria, la creación del Centro de Estándares de la Policía Nacional permitió avanzar en la definición de criterios de formación, desempeño y evaluación, con énfasis en comunicación asertiva, derechos humanos, diálogo, uso de la fuerza y atención ciudadana; a lo cual se suman las resoluciones 2374 de 2023 y 1524 de 2024, que establecen lineamientos y competencias obligatorias para los uniformados, incluyendo la evaluación en derechos humanos y acondicionamiento físico. Pese a estos avances, persisten limitaciones: el proceso de formación mantiene un carácter hermético y poco transparente para la sociedad civil, tanto en lo que refiere a la formulación de los contenidos temáticos como en el proceso evaluativo que es obligatorio para sus miembros, dificultando el análisis independiente de sus componentes pedagógicos y del impacto real que tienen tales procesos formativos en las prácticas cotidianas de la Policía y en la unidades policiales de menor jerarquía, que en últimas son las que cotidianamente prestan el servicio de Policía de patrullaje y vigilancia. Esto último queda en evidencia con la continuidad de procedimientos policiales cuestionables en los que se podría considerar que existe un uso excesivo de la fuerza, ataques a personas pobres, estigmatización de manifestantes en contextos de protesta, y reproducción de prejuicios racistas y de género. Ejemplo de esto es lo ocurrido con Angie Rodríguez, una mujer asesinada el 22 de mayo de 2024 en Suba La Gaitana en medio de una requisa por parte de la Policía Nacional (El Espectador, 28, 05, 2025), con casos en que agentes de la Policía agreden ciudadanos cuando éstos documentan los actos arbitrarios de los uniformados (El Espectador, 2024).

### **Reforma a la policía y nuevos marcos normativos sobre el uso de la Fuerza.**

En el plano normativo, aunque se han expedido decretos con avances importantes, su implementación sigue siendo parcial. Uno

de los hitos más relevantes fue la salida del Decreto 1231 del 3 de octubre de 2024, el cual reglamenta el uso diferenciado, proporcional y racional de la fuerza por parte de la Policía Nacional, estableciendo como prioridad el uso de mecanismos preventivos como el diálogo, la mediación y la persuasión, antes de recurrir a la fuerza. Asimismo, prohíbe expresamente el uso de armas letales para proteger bienes materiales, subrayando la supremacía del derecho a la vida; y también contempla obligaciones claras para todos los niveles institucionales, exige formación continua en derechos humanos, y establece la obligación de rendir cuentas mediante informes anuales sobre el uso de la fuerza. Este principio transforma el enfoque de seguridad y abre espacio a una vigilancia ciudadana más activa sobre la acción policial, tanto en protestas como en la vida cotidiana.

A esto hay que añadir que la resolución 01840 del 2025 que regula el uso de Armas Menos Letales, ya mencionado, se encuentra articulada con los lineamientos que presenta el decreto 1231 sobre el uso de la fuerza, y en tal sentido ambos son dos momentos de un mismo proceso en el cual la sociedad civil y sus distintas organizaciones asumieron un lugar crítico y propositivo poniendo en el centro del debate el tema de la defensa y garantía de los derechos humanos en el proceso interinstitucional de reforma, transformación y renovación de la institución policial luego de los graves hechos ocurrido en el Estallido social (2019-2021).

### **Desafíos y tensiones institucionales**

Aunque se han dado pasos importantes, los retos siguen siendo sustanciales. Las medidas adoptadas todavía no se traducen en una transformación operativa profunda, y la falta de transparencia, la persistencia de abusos y la debilidad del control civil sobre la formación y evaluación policial son elementos que limitan el impacto de la reforma.

La continuidad del proceso también se ve amenazada por la inestabilidad en el lideraz-

go del Ministerio de Defensa. El reemplazo de un ministro civil con trayectoria en derechos humanos por un exmilitar ha generado preocupación entre las organizaciones sociales, al tiempo que se percibe una desaceleración en los compromisos asumidos en materia de reforma institucional.

En el último año (2024-2025) no existió por parte del gobierno ninguna iniciativa legislativa orientada en buscar transformaciones estructurales en temas de importancia como la eliminación del fuero penal militar, el avance en los debates sobre su traslado ministerial,<sup>63</sup> o la limitación a las amplias facultades discrecionales del código de Policía en cuanto a la imposición de multas y comparendos, entre otros.

A modo de conclusión, la reforma policial en curso constituye un esfuerzo valioso para reorientar el uso de la fuerza en Colombia desde una perspectiva de derechos humanos. No obstante, su éxito dependerá de la voluntad política, la participación efectiva de la sociedad civil y la adopción de mecanismos de seguimiento transparentes e independientes. En un país con profundas heridas sociales y un largo historial de violencia institucional, transformar la Policía no puede limitarse a ajustes formales; se requiere una apuesta decidida por una institución moderna, humanista y democrática, capaz de garantizar la vida, la dignidad y los derechos de la ciudadanía.

La urgencia de una reforma estructural a la Policía Nacional exige establecer un marco legal claro y garantista para el ejercicio de la

.....

63 Actualmente la Policía está adscrita al Ministerio de Defensa, y su traslado es una de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil y uno de los puntos que hacen parte las recomendaciones de organismos internacionales como la CIDH luego de los abusos ocurridos entre los años 2019- 2021, re-situando la institución policial en un Ministerio que tenga la misión no ya de la seguridad nacional, sino de atender el campo conflictivo de los derechos y deberes que corresponden a la sociedad civil.

protesta social en Colombia. Las reiteradas denuncias por uso excesivo de la fuerza durante manifestaciones evidencian no solo fallas en los protocolos policiales, sino también la necesidad de una normativa que regule, proteja y reconozca la protesta como un derecho fundamental. En este sentido, una ley estatutaria sobre la protesta social permitiría definir responsabilidades, límites y garantías tanto para la ciudadanía como para la fuerza pública, promoviendo un equilibrio entre el mantenimiento del orden y el respeto a las libertades democráticas. Así, la reforma policial y esta ley deben ir de la mano como parte de un mismo esfuerzo por fortalecer el Estado de derecho y la legitimidad institucional frente a la movilización social.

## **El Camino del Proyecto de Ley Estatutaria de Protesta (2023-2024/2024-2025)**

El Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) No. 270 de 2023, “Por medio de la cual se establecen garantías al derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones”, fue radicado el 4 de octubre de 2023 en la Cámara de Representantes por Congresistas de la Coalición Pacto Histórico y del Partido Verde, luego de un proceso participativo de meses (al menos desde junio de 2023) y de trabajo colaborativo, articulado en la Mesa Técnica del PLE de Protesta, conformada por diferentes plataformas, organizaciones, movimientos sociales, unidades de trabajo legislativo (UTL) de algunos Congresistas y el gobierno nacional en cabeza del Ministerio del Interior. El PLE 270 de 2023 se constituyó como un esfuerzo significativo para fortalecer la democracia y promover la participación ciudadana, al asegurar y proteger de manera integral el derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública en Colombia; representó un hito importante en el reconocimiento de un derecho fundamental que ha sido históricamente ejercido por la ciudadanía en un esfuerzo por expresar sus

demandas y preocupaciones, surgió a partir de las lecciones aprendidas de proyectos anteriores presentados ante el Congreso de la República, y se basa en recomendaciones formuladas en el contexto de compromisos internacionales y responsabilidades derivadas de sentencias judiciales.

Luego de su radicación, el 10 de octubre de 2023 fue presentado en la Cámara de Representantes por parte de Congresistas del Partido Conservador otro proyecto, el PLE No. 275 de 2023, “Por el cual se regula el artículo 37 de la constitución política y se dictan otras disposiciones”, y un mes después, cuando se iniciaba el trámite de discusión, se informó que ambos proyectos de ley estatutaria serían acumulados y se buscaría llegar a un acuerdo para lograr radicar una ponencia conjunta para primer debate, mediante el establecimiento de una Mesa de Ponentes que permitiera acercar los planteamientos de ambos; y que se realizaría una Audiencia Pública sobre los proyectos acumulados, concertada por los Coordinadores Ponentes, los Representantes Andrés Felipe Jiménez Vargas del Partido Conservador, y Edward Giovanni Sarmiento Hidalgo del Pacto Histórico, la cual se llevó a cabo el 4 de diciembre de 2023.

El 2 de abril de 2024 se radicó la ponencia conjunta para primer debate y el 30 de abril el PLE así acumulado, titulado “Por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones”, estaba programado en el orden del día de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para ser debatido; pero el pleno de dicha Comisión aprobó retirar todos aquellos proyectos que, por cuestiones de tiempo, no lograrían hacer un tránsito legislativo adecuado en la legislatura 2023-2024, y no logró continuar, pues para ser aprobado necesitaba completar cuatro debates antes del 20 de junio de 2024.

Dicho texto acumulado, convertido en el PLE 166 de 2024 con el mismo título citado,

fue radicado el 6 de agosto de 2024 en la Cámara de Representantes por Congresistas del Pacto Histórico, las CITREP y los Partidos de la U, Liberal y Conservador, y en todo caso refleja un esfuerzo por conciliar las diferencias de los proyectos originales, pues los ponentes de ambos proyectos manifestaron su voluntad de alinear el proyecto con los estándares internacionales respaldados por la OACNUDH, en aras de lograr en el Congreso un acuerdo multipartidista que permita reglamentar la garantía y protección del derecho a la reunión, manifestación y protesta social para toda la sociedad colombiana.

El 19 de septiembre de 2024 se radicó la ponencia para primer debate y solo hasta el 1 de abril de 2025 estuvo programado en el orden del día de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para ser debatido, pero no se alcanzó a discutir. Nuevamente estuvo agendado el 29 de abril y allí, otra vez, se aprobó retirar nueve proyectos de ley estatutaria que, por cuestiones de tiempo, no lograrían aprobarse en la legislatura 2024-2025, incluyendo el PLE 166 de 2024, que para ser aprobado necesitaba completar cuatro debates y una probable conciliación antes del 20 de junio de 2025.

El desafío más grande que enfrenta este proyecto de ley estatutaria está relacionado con los frágiles apoyos del gobierno nacional y del Congreso de la República a esta propuesta, que por supuesto es perfectible. Sin embargo, la presentación del proyecto de ley en la próxima legislatura -2025-2026- se constituiría como una oportunidad que puede contribuir a superar esta gran deuda que tiene el Estado colombiano con la ciudadanía del país, en tanto es posible construir caminos para acercar de manera más decidida al gobierno nacional y a los congresistas de las distintas bancadas para la presentación y aprobación de esta ley, de manera más acorde con lo ordenado por la Corte Suprema Justicia y lo estipulado en los estándares internacionales sobre la materia. Es fundamental que se discuta y apruebe esta Ley Estatutaria, por-

que sería un avance más en la agenda de garantías para el ejercicio y la labor de defensa de los Derechos Humanos en Colombia.<sup>64</sup>

## Referencias

Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas (CDLAT). (2024). Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP). [Base de datos 2024].

Canal Congreso Colombia. (2025, 22 mayo). Audiencia Pública - Garantías Jurídicas en la Protesta Social (Min 12.) - Mayo 22 de 2025 [Vídeo]. YouTube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=HrR8RjVgmCs>

El Espectador (28, 05, 2025) <https://www.elespectador.com/bogota/velaton-en-suba-en-memoria-de-angie-rodriguez-termino-en-disturbios/>

Fiscalía General de la Nación. (2024). Directiva 0001 de 2024.

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FCSP). (2025) Entre la Resistencia y la Esperanza. Boletín sobre protesta Social en Colombia 2023-2024.

Mesa de Trabajo por la Reforma Policial. (2024). Análisis de la Implementación de la Reforma Policial en Colombia (2022 - 2024).

Mesa de Trabajo por la Reforma Policial. (s.f.). Propuesta Ficha EPU - DyPs.

Referencias Reforma Policial:

- Directiva 009 del 15 de junio de 2023, Ministerio de Defensa
- Resolución 2374 de 2023, Policía Nacional de Colombia
- Resolución 1524 de 2024, Policía Nacional de Colombia
- Decreto 1231 del 03 de octubre de 2024, Ministerio de Defensa
- Análisis de la implementación de la Reforma Policial en Colombia (2022-2024), Mesa por la Reforma Policial
- Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial (10 de octubre del 2024), Comisión Colombiana de Juristas y Mesa por la Reforma Policial. Recuperado de: [https://www.coljuristas.org/sala\\_de\\_prensa/decreto-sobre-uso-de-la-fuerza-un-paso-para-la-reforma-policial](https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/decreto-sobre-uso-de-la-fuerza-un-paso-para-la-reforma-policial)

Temblores ONG. (2024). Bolillo, Dios y Patria II. (En la web).

64 Sobre cada uno de los proyectos, respectivamente, ver <https://www.camara.gov.co/protesta-social>, <https://www.camara.gov.co/manifestacion-social> y <https://www.camara.gov.co/protesta-social-0>.



# **TENTATIVAS DE REDEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA**



# DEMOCRACIA EN DISPUTA: CONSTITUYENTE Y CONSULTAS POPULARES

## Introducción

**E**n Colombia, el debate sobre la democracia ha adquirido nuevas dimensiones con la llegada del gobierno de Gustavo Petro. A las tensiones tradicionales entre poderes del Estado se han sumado nuevas controversias sobre el alcance y uso de los mecanismos de participación directa como la Consulta Popular y la Asamblea Constituyente, los cuales, amparados por la Constitución de 1991, han sido reivindicados por el Ejecutivo como caminos legítimos para avanzar en una agenda de transformaciones sociales que ha encontrado obstáculos en el Congreso y otras instancias del Estado. Pero, ¿qué democracia está realmente en juego en estas propuestas: ¿Una democracia restringida al voto, o una que busca reconfigurar las relaciones entre Estado y sociedad?

Este artículo propone una lectura crítica de la coyuntura actual, articulando el análisis de las propuestas de Consulta y Constituyente con una perspectiva teórica que comprende el Estado como una relación social (Jessop, 2017), marcado por una historia de exclusión y constituido en una sociedad abigarrada en términos de Zavaleta (Antezana). Desde esta mirada, los mecanismos de participación directa no son simples herramientas legales, sino campos de disputa sobre el poder, la legitimidad y la transformación institucional.

## El Estado en América Latina: entre la apariencia y la sociedad abigarrada

Las teorías tradicionales del Estado lo han concebido como una estructura separada de la sociedad, dotada de instituciones y funciones predefinidas. Sin embargo, Jessop propone una lectura distinta: el Estado no es una cosa sino una relación social, una forma de condensación de correlaciones de fuerza. Su enfoque estratégico-relacional permite entender que lo estatal no es neutral ni homogéneo, sino selectivamente permeable a ciertas demandas sociales y no a otras (Jessop, 2017).

Esta idea se vuelve particularmente útil en América Latina, donde los Estados han sido históricamente “aparentes”, como lo plantea René Zavaleta: es decir, Estados formalmente soberanos, pero sin conexión orgánica con la mayoría de la población. Luis Tapia y otros autores latinoamericanos han desarrollado esta noción para mostrar cómo las exclusiones raciales, territoriales y sociales han marcado el origen y funcionamiento de nuestras instituciones. De ahí que los Estados latinoamericanos sean “esqueletos estatales” sin nación (Thwaites Rey, 2012).

Para comprender esta desconexión, es necesario entender la sociedad que da origen a ese Estado. Zavaleta propone el concepto de formación social abigarrada para describir la coexistencia y articulación desigual de múltiples modos de producción, culturas y raciona-

lidades; abigarramiento que, en Colombia, se expresa en la coexistencia de lógicas comunitarias, economías campesinas, zonas urbanas hiper-conectadas y territorios bajo control armado. Por ello se trata de un Estado construido en medio de esa complejidad, que difícilmente puede operar como un reflejo fiel de lo social: más bien, lo organiza selectivamente, privilegiando unos sectores y marginando otros.

## Democracia más allá del voto: poder, conflicto y transformación

Desde esta perspectiva, la democracia no puede reducirse al acto de votar cada cuatro años. La participación electoral, si bien fundamental, no agota las formas en que los pueblos buscan incidir en las decisiones que afectan su vida. El poder no circula solo por los canales institucionales, sino también por los conflictos, las movilizaciones y las disputas simbólicas y materiales que atraviesan la sociedad.

Bob Jessop introduce la idea de “selectividad estratégica del Estado” para explicar cómo ciertas demandas sociales acceden más fácilmente a los recursos estatales, mientras otras son bloqueadas o ignoradas. Esto no es un fallo del sistema, sino una expresión de la correlación de fuerzas históricas que han dado forma al aparato estatal. En consecuencia, los mecanismos de democracia directa, como las consultas populares o una asamblea constituyente, deben leerse como intentos de reconfigurar esas correlaciones desde fuera o desde los márgenes de lo institucional.

En América Latina, estos intentos no son nuevos. Procesos como los vividos en Bolivia, Venezuela o Chile han mostrado tanto el potencial democratizador como los riesgos de instrumentalización de estos mecanismos. El desafío está en que no se conviertan en simples válvulas de escape, sino en procesos capaces de redistribuir poder, reconocer sujetos históricamente excluidos y transformar las reglas del juego democrático.

## Consultas Populares y Asamblea Constituyente: ¿Mecanismos complementarios o excluyentes?

*“Van dos peces jóvenes nadando juntos y sucede que se encuentran con un pez más viejo que viene en sentido contrario. El pez viejo los saluda con la cabeza y dice: ‘Buenos días, chicos, ¿cómo está el agua?’. Los dos peces jóvenes nadan un poco más y entonces uno mira al otro y dice: ‘¿Qué demonios es el agua?’”*

David Foster Wallace – This is Water

En Colombia se han puesto en primer plano dos mecanismos de democracia directa: la Consulta Popular y la Asamblea Constituyente. En el plano concreto, el gobierno de Gustavo Petro ha intentado dar forma a sus propuestas mediante acciones institucionales controvertidas: A mediados del año 2025 expidió un decreto de convocatoria a Consulta Popular para que la ciudadanía se pronunciara sobre la reforma laboral archivada por el Congreso, el cual fue rápidamente suspendido por el Consejo de Estado por no cumplir con los requisitos constitucionales, en particular la aprobación previa del Senado. Aunque posteriormente el Gobierno retiró la iniciativa tras lograr que la reforma se reviviera, el episodio puso de manifiesto su estrategia de usar los mecanismos de participación directa como herramienta de presión política. En paralelo, el presidente ha insistido en la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente, evocando figuras como la séptima papeleta de 1990, sin que exista un camino institucional claro para ello.

Estas acciones se acompañan de un discurso en el que se denuncia la obstrucción sistemática por parte del Congreso y de los órganos de control, reforzando la idea de que las reformas estructurales solo pueden avanzar mediante una movilización directa del pueblo. Sin embargo, hasta la fecha, tales propuestas han carecido de una hoja de ruta normativa viable, lo que refuerza su carácter simbólico más que operativo. Ambos han sido propuestos por el presidente Petro como salidas al cerco institucional que ha enfrentado su agenda de

reformas, especialmente en materia de salud, laboral y pensional. Sin embargo, su viabilidad jurídica, su sentido político y su alcance democrático son objeto de intenso debate.

El primer catalizador de esta discusión fue el archivo de la reforma laboral por parte de la Comisión Séptima del Senado. Ante esta negativa, el gobierno respondió con la convocatoria de la Consulta Popular sustentada en el artículo 104 de la Constitución. Juristas como Rodrigo Uprimny (2025) han argumentado que, si bien la figura es válida, no es apropiada para refrendar reformas legales: una consulta no puede aprobar normas jurídicas ni reemplazar el trámite legislativo. En esa medida, el uso de este mecanismo, más que jurídico, se convierte en simbólico y político, como lo reconoce también Jorge Iván Cuervo (2025).

Pero la Consulta también ha sido leída desde abajo como una vía legítima para restaurar derechos laborales perdidos, y una respuesta al divorcio entre las instituciones y la sociedad trabajadora. En este sentido, Voces por el Trabajo destaca su carga histórica y reconstituyente, al conectar las urnas con las luchas sindicales, las conquistas obreras y la resistencia frente al modelo neoliberal impuesto en el pasado (Jiménez, 2025).

Mientras tanto, la propuesta de una Asamblea Nacional Constituyente ha generado fuertes resistencias. Críticos como Hernando Gómez Buendía la consideran jurídicamente inviable y políticamente riesgosa, pues no se darían las condiciones de ruptura institucional que justifiquen un nuevo pacto fundacional. Desde su perspectiva, el intento de reconstituir el Estado sin una base material concreta equivale a un salto al vacío, o peor aún, a una maniobra populista (Gómez, 2025).

Sin embargo, desde una lectura estratégica-relacional, tanto la Consulta como la Constituyente pueden verse como expresiones del intento por cambiar la correlación de fuerzas inscritas en el Estado. No son mecanismos neutrales: son espacios de disputa. En sociedades donde el agua de la democracia se da

por sentada, como los peces jóvenes que no saben que están nadando en ella, estos mecanismos hacen visible lo que suele pasar desapercibido: el conflicto por lo común, por lo público, por lo estatal.

## ¿Reforma o refundación?: horizontes democráticos en disputa

*“En cuanto a lo otro, a lo que veníamos sosteniendo, te diré como fray Luis de León (insistiendo) que nos han llenado la cabeza (toc-toc) con eso que constituye verdaderamente lo peor para una pobre víctima famélica y desnudita, o sea, ni más ni menos, el venerable orgullo por su miserable condición”*

Roque Dalton. Pobrecito Poeta Que Era Yo...

El fondo del debate no es solo jurídico o procedimental, sino profundamente político: ¿queremos reformar el Estado o refundarlo? ¿Se trata de ajustar las reglas existentes o de imaginar otras nuevas? La respuesta a estas preguntas no puede venir solo del Ejecutivo, ni del Congreso, ni de las altas Cortes: debe surgir de un proceso democrático profundo, situado en las realidades de una sociedad abigarrada y atravesada por desigualdades históricas.

Tanto la Consulta como la Constituyente pueden ser instrumentos válidos en ese camino, pero su eficacia dependerá de su apropiación popular, de su capacidad para incluir a los excluidos, y de su coherencia con un horizonte democrático que no se limite a replicar lo existente. De lo contrario, corremos el riesgo de convertir estos mecanismos en rituales vacíos o en escenarios cooptados por las mismas élites que históricamente han bloqueado la democratización del Estado.

En este sentido, pensar la democracia como el agua, ese entorno vital que damos por hecho hasta que nos falta, puede ayudarnos a entender su fragilidad y su potencial. Pero también es fundamental reconocer que buena parte de la sociedad ha interiorizado, con orgullo, discursos que reproducen su exclusión

del poder. Muchas voces han naturalizado su condición de espectadores de la política, convirtiendo la resignación en ideología, como si replicar los marcos hegemónicos de dominación fuera motivo de prestigio.

En consecuencia, refundar la democracia, no es solo cuestión de cambiar normas o diseñar nuevas instituciones: es también una tarea cultural, ética y política de largo aliento, que implica desnaturalizar lo que hoy aparece como normal y disputar en cada rincón del Estado el sentido de lo común. Hablar entonces de consulta y de constituyente también es avanzar en la democratización que necesita este país.

## Conclusión

En un país como Colombia, donde la historia constitucional ha estado marcada por rupturas traumáticas, exclusiones persistentes y reformas trucas, los llamados a una Consulta Popular o a una Asamblea Constituyente no deben asumirse a la ligera ni desestimarse con cinismo. Representan, más allá de sus limitaciones, la expresión de una inconformidad profunda con un orden institucional que no logra canalizar las demandas sociales ni ofrecer respuestas eficaces a las desigualdades estructurales.

La democracia, entonces, no puede seguir siendo entendida como un ritual vacío ni como un procedimiento sin contenido. Si algo enseñan estas disputas es que las formas jurídicas y los mecanismos institucionales deben estar al servicio de una política viva, plural, situada y transformadora. La participación directa, cuando es real, es una forma de reinención democrática que obliga a repensar no solo el Estado, sino la sociedad que lo produce y lo sostiene.

Quizás el mayor desafío no está en convocar o no convocar una Constituyente o una Consulta, sino en asegurar que cualquier mecanismo de transformación institucional surja de una conversación democrática amplia, situada en las realidades del país, y animada

por una voluntad de refundación ética y política. Una democracia viva no teme a las preguntas incómodas: las necesita para existir.

## Referencias

- Antezana, L. H. (s.f.). “Dos conceptos en la obra de René Zavaleta Mercado: Formación abigarrada y democracia como autodeterminación”. En: Pluralismo epistemológico, 117-142.
- Cuervo, J. I. (2025). Los avatares de la consulta popular. Razón Pública. (En la web).
- Gómez, H. (2025). La constituyente de Petro: el mito, la maniobra y el vacío. Razón Pública. (En la web).
- Jessop, B. (2017). El Estado. Pasado, presente, futuro. Catarata.
- Jiménez, C. (2025). La Consulta popular como proceso constituyente. Corporación Latinoamericana Sur.
- Martínez, M. (2025, 12 de junio). “Consulta Popular por Decreto: análisis de un terremoto en la institucionalidad colombiana”. En: revista Pesquisas Javeriana.
- Red de Expertos. (2025, 19 de junio). El decreto de la consulta popular no es comparable con la constituyente. La Silla Vacía.
- Restrepo, M. A. (2025). “Consulta Popular: la recuperación de derechos laborales arrebatados”. En: Voces por el Trabajo. Recuperado de: <https://vocesporeltrabajo.org/cla/opinion/consulta-popular-la-recuperacion-de-derechos-laborales-arrebatados/>
- Thwaites Rey, M. (2012). *El Estado en América Latina: Continuidades y Rupturas*. Santiago de Chile: Editorial Arcis - CLACSO.
- Uprinmy Yepes, R. (2025). Consulta popular: constitucional, pero por ahora inconveniente. DeJusticia. (En la web).

# BARRERAS Y RESISTENCIAS INSTITUCIONALES DEL CONGRESO Y LAS CORTES ANTE LAS REFORMAS Y EL CAMBIO

**L**a indolencia de la clase política y los poderes económicos con la situación de inequidad, desigualdad extrema, exclusión de derechos y continuidad de la política de la guerra que padece la sociedad colombiana, se hizo presente frente al proceso de movilizaciones masivas y de exigencias de reformas sociales que se inclinaron por las propuestas de cambio presentadas por Gustavo Petro y su programa de transformaciones sociales y económicas con las fue elegido para conducir su desarrollo desde la Presidencia de la República. Sin embargo, después de tres años de gobierno, la mayor parte de ellas no ha podido llevarse a la práctica, y tanto los gremios como los medios, los partidos políticos del establecimiento y sus voceros en el Congreso y las altas Cortes, han desplegado una resistencia sólida a los cambios y han impedido la mayor parte de las reformas propuestas, reforzando el orden de privilegios e impidiendo los avances hacia una sociedad de derechos en tránsito hacia la paz y con mejores niveles de justicia y de logros democráticos.

## Los partidos políticos, de espaldas a las reformas

Puesto que los partidos políticos que se oponen al programa de cambio no solo constituyen mayoría en el Congreso, sino que han impuesto desde hace décadas en sus cargos a la mayor parte de los integrantes de las Cortes, así como a los funcionarios de la administración de justicia y titulares de los órganos de control y de regulación de funciones y servicios

estatales, han obstruido con éxito la mayor parte de las transformaciones votadas por las mayorías cuando optaron por superar el modelo privatizado, clientelista, excluyente, corrupto y favorable a la continuación de la guerra y el predominio de lógicas de captura estatal e incluso mafiosas en que ha terminado convertida la gestión de los asuntos públicos en Colombia, merced a unas reglas de juego vigentes, constitucional y legalmente, que pretenden la conjugación imposible entre la profundización de las lógicas neoliberales y de mercado en la gestión del Estado, con el mandato de ampliar la democracia, la participación y la garantía de los derechos para las mayorías.

Como parte de esta actitud de bloqueo y reforzamiento del orden de privilegios para la clase política y el establecimiento económico, los partidos tradicionalmente dominantes se han jugado por el desprestigio, la distorsión y la desnaturalización de los propósitos del cambio y de quienes fueron elegidos para llevarlos a cabo; y han llegado incluso al repudio y desconocimiento de la autoridad del propio jefe de Estado, por parte de sus líderes, voceros y gobernantes en varias ciudades y en las gobernaciones que controlan. Han optado abiertamente por favorecer las prerrogativas del capital en contra de mínimas garantías al mundo del trabajo, como lo hicieron al excluir las cláusulas de derechos colectivos en la reforma laboral; y han defendido a ultranza los intereses privados de sus financiadores en la gestión de los asuntos públicos, como se hizo evidente con la reforma tributaria al impedir mayores impuestos a sectores pudientes, y mantener las altas pensiones de que dis-

frutan altos servidores del Estado; y al haber bloqueado la reforma pensional que se proponía un monto más elevado de los ingresos salariales y su paso al dominio público, manteniendo las cotizaciones más rentables bajo control de los fondos privados, aplazando así una crisis que en próximos años obligará seguramente a un incremento en las edades de jubilación para eludir la ruina del sistema existente.

Algunos asuntos en que se ha proyectado el consenso mayoritario de dichos partidos políticos, además de lo anterior, junto con la oposición a la reforma del sistema privatizado de salud, han sido la reacción unánime para rechazar la mera posibilidad de que la firma Thomas Greg no continuara con sus billonarios negocios derivados del control de la expedición de pasaportes y los documentos de identidad y del software de conteo y de la logística electoral, y de las bases de datos de los colombianos; el cual implica uno de los más grandes procesos de captura del Estado y de sus funciones esenciales, por un emporio económico en cuya junta directiva han asegurado la presencia de expresidentes y dirigentes políticos de los partidos tradicionales.

Adicionalmente, éstos también se han unido sin importar sus extremos políticos (Santos y Uribe), para obstruir cualquier posibilidad de apelar a la consulta de la voluntad popular frente al bloqueo de las reformas políticas y sociales impuesta por el Congreso y complementada por las Cortes, mediante una Asamblea Nacional Constituyente o la Consulta popular como forma de participación ciudadana respecto de los cambios en la legislación laboral y sobre salud.

Y en el colmo de su intemperancia, trece de dichos partidos políticos se han opuesto a la convocatoria a la Comisión Garantías Electorales, con la solicitud alterna de reunirse con los mandos de las Fuerzas Armadas ([tinyurl.com/sf98tjjs](http://tinyurl.com/sf98tjjs)), y han presionado la descertificación del país por el gobierno de Estados Unidos ([tinyurl.com/5hb62swt](http://tinyurl.com/5hb62swt)), propalado la idea de que el Gobierno no solo no estaría

ofreciendo garantías para el debate electoral y la deliberación política, y sino que también estaría detrás de la condena judicial al expresidente Uribe y del homicidio del precandidato Uribe Turbay([tinyurl.com/3m9kk843](http://tinyurl.com/3m9kk843)).

## El Congreso, indolente frente a la desigualdad y la crisis social

Aunque los partidos políticos que controlan el Congreso tuvieron la oportunidad de sintonizarse con los reclamos de las mayorías dando vía a las reformas sociales y a los desarrollos normativos para alcanzar la paz, prefirieron empecinarse en la defensa a ultranza de un orden social que nos ha colocado como una de las sociedades más desiguales en el mundo y con elevados niveles de insatisfacción y descrédito de las instituciones públicas, incluyendo al propio Congreso, cuya actividad legislativa durante el último año no sólo fue bastante pobre, sino que se caracterizó por no favorecer los cambios y reformas sociales que vienen siendo largamente aplazadas. Contrariando su condición de garante de la voluntad popular, el Congreso terminó la legislatura con 910 proyectos de ley radicados y citación a 272 debates de control, de los cuales 232 no tuvieron siquiera un primer debate, y 138 de los aprobados fueron sobre celebraciones, honores y monumentos. Dada la presencia minoritaria del Gobierno en el Congreso y su escaso margen de maniobra, consideró solo la radicación de 30 proyectos y apenas logró la aprobación de tres de ellos ([tinyurl.com/4tsyha9z](http://tinyurl.com/4tsyha9z)). Y de los 148 proyectos presentados por la bancada del progresismo para desarrollar el Acuerdo y los procesos de paz (68 en Cámara y 80 en el Senado), 48 se hundieron sin haber empezado a ser discutidos en primer debate ([tinyurl.com/3ahf3e2k](http://tinyurl.com/3ahf3e2k)), a pesar de ser cruciales para la convivencia y la paz, tales como la redelimitación y adjudicación de zonas de reserva forestal, la ley estatutaria sobre protesta social, el apoyo a emisoras comunitarias, la publicidad política en medios locales, el reconocimiento de los derechos de comunidades afros e indígenas,

la reforma rural y la democratización política. Éstos últimos, con una oposición acrecentada y dilaciones en los trámites por parte de representantes de los grandes poderes del mundo rural y de los terratenientes, pues cerca de una tercera parte de los congresistas podría también estar relacionados con la ocupación de baldíos, a pesar de que sólo ocho tienen investigaciones abiertas. ([tinyurl.com/4phb6ju9](http://tinyurl.com/4phb6ju9)).

Son los casos de hundimiento de la Ley Ordinaria sobre la Jurisdicción Agraria y Rural, que retrasa la solución de los conflictos rurales; y de los proyectos sobre la adjudicación de derechos de uso en zonas de reserva forestal, la construcción de viviendas VIS-VIP rurales, la estrategia nacional para comercialización de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la creación del sistema nacional para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, la política de reducción de riesgos y daños para consumidores de sustancias psicoactivas, la regulación del cannabis de uso recreativo y medicinal, y la formulación de alternativas de corresponsabilidad social empresarial para la atención de víctimas, así como el proyecto para el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de coca, y la ley de sometimiento a la justicia de estructuras criminales, entre muchos otros proyectos vitales para la implementación del Acuerdo de Paz y los procesos en curso.

Alegando lluvias de impedimentos, excusas para inasistencias y abandono del recinto, el Congreso hundió la ley para la reducción de salarios a los congresistas a pesar de que alcanzan los 52 millones de pesos mensuales. Y después de haber archivado por siete meses la reforma laboral y de haberse negado tan solo a discutirla, solo pudo ser aprobada después de una fuerte puja con el Presidente y con la movilización social en las calles, ante el pánico que generó en la clase política la posibilidad de que se pudiera apelar a la consulta popular para decidir este asunto. E incluso, otros proyectos vitales para la agenda de cambios como la ley de educación supe-

rior, la reforma política o la reforma salud, no pudieran avanzar en su trámite por el Congreso.

Sin embargo, la más grave de las decisiones del Congreso en este período fue la negación del proyecto de presupuesto para el 2025, que dejó un déficit de \$ 12 billones para la inversión social, y la sucesiva negación del proyecto de ley de financiamiento que impidió recaudar los recursos, manteniendo una situación de constreñimiento que ha ocasionado un elevado aumento del déficit fiscal. De los proyectos aprobados se resalta la reforma a la justicia, que es ante todo un cambio procesal para considerar la terminación anticipada de procesos, indemnización a víctimas y aplicación de principios de oportunidad, quedando pendiente una genuina reforma a la justicia. Y además de todo lo anterior, en contra de la voluntad del Gobierno esas mayorías del Congreso aprobaron cuatro proyectos de ley que fueron objetados por la Presidencia, y promulgados por el Presidente del Congreso.

Haciendo un balance de la actividad legislativa, el presidente Petro expresó: “Llevo tres años de gobierno y el Congreso sólo aprobó una ley, se dedicaron al bloqueo institucional, a tumbar cada decreto o ley del presidente, a impedir que sean aprobadas las leyes que necesita el pueblo ([tinyurl.com/yc79a2ky](http://tinyurl.com/yc79a2ky))”. De este balance, es claro que en Colombia el sistema político se encuentra bloqueado, está prácticamente paralizado, pues el Congreso no aprueba las reformas, o solo aprueba aquellas que apuntan en la dirección de favorecer los intereses de la clase política o sus financiadores en el establecimiento económico ([tinyurl.com/bprczbpe](http://tinyurl.com/bprczbpe))

## **Las Cortes, últimas barreras de protección frente a las apuestas de cambio y de atajo frente a las posturas de quienes las impulsan**

El sinuoso camino parlamentario anterior, se ha visto acogido por muchas de las decisiones de las altas Cortes, las cuales, antes de asumir

una visión de ampliación y derechos y de fortalecimiento de los intereses y de la gestión pública, han optado por la defensa de intereses privados y el favorecimiento de los grandes poderes económicos que se han hecho al control de los servicios del Estado, dentro de la opción neoliberal en vez de democracia), extremando muchas veces formalismos rebuscados como base para la legalidad de sus decisiones.

La Corte Constitucional se ha encargado de dejar sin efecto varias disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo que buscaban ampliar derechos a la población. Ha declarado inexecutable normas aprobadas por el Congreso en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), orientadas a agilizar la compra de tierras para la población campesina mediante oferta voluntaria o “compras exprés”, obligando así a que deban surtirse procesos ante instancias judiciales, que obstaculizan la implementación de la reforma rural y por ende los compromisos del Acuerdo de Paz. Apelando a una interpretación complejizada del criterio de “la falta de unidad de materia” o de “conexidad directa” con las políticas generales del PND, la Corte ha producido una gran cantidad de decisiones opuestas a numerosas disposiciones previamente votadas por el Congreso en el PND.

Entre las cuales la Sentencia -C-430/2024, que tumbó las normas sobre cambios al régimen de extinción de dominio; la referida a la declaración de inexecutable de las normas sobre facultades a la Superintendencia de Transportes para su intervención en zonas marítimas (C-428/2024); y la que permitía que las Sociedades por Acciones Simplificadas por Acciones (SAS) pudieran participar vendiendo sus títulos en el mercado público de valores, favoreciendo a las pequeñas empresas. E incluso, en un controvertido fallo la Corte eliminó el acceso gratuito a algunas de las redes sociales de amplia utilización, que facilitaban la conectividad de sectores sociales con reducida capacidad de pago por este servicio ([tinyurl.com/4hmtyh66](http://tinyurl.com/4hmtyh66)).

A pesar de la crisis derivada del modelo privatizado de prestación de los servicios de salud, que se viene agravando ya por varias décadas merced a los malos manejos, la falta de rendición de cuentas en el uso de los recursos entregados a las EPS, y la persistente falta de intervención de los organismos de control y de investigación judicial a los responsables de esta pérdida de decenas de billones del presupuesto nacional para haber impedido, controlado y sancionado esta apropiación gigantesca de recursos de salud, la intervención emprendida por el Gobierno Nacional para superar esta situación y afrontar el saneamiento de la misma mediante la intervención a algunas de las EPS con mayores desfalcos, y el control a la utilización de los recursos entregados, se ha visto frenada y obstaculizada en razón al uso extensivo de recursos judiciales por los prestadores privados, que la Corte Constitucional ha venido decidiendo a su favor, agravando una crisis en que se ve comprometida la salud y la vida de millones de colombianos.

Aunque la propia Contraloría General de la Nación ha cuantificado en 32.9 billones de pesos el faltante de recursos que las EPS le deben a clínicas, hospitales y proveedores de medicamentos, no obstante el actual Gobierno haberles incrementado en cerca de un 25% los recursos que les entrega para la atención de la población, la Corte Constitucional no ha tomado medidas que obliguen a estas empresas privadas a rendir cuentas por el uso de estos recursos, sino que ha acogido las pretensiones de las mismas, ordenando al Gobierno reajustar en el presente año el valor de la UPC que se entregó en años anteriores, y comprometerse con su incremento en vigencias futuras, lo mismo que ordenar la entrega de los presupuestos máximos, a pesar de que estas entidades no entregan información sobre sus operaciones anuales.

También declaró inexecutable disposiciones adicionales de la ley de Paz Total que prevenían que los Acuerdos de Paz alcanzados, incluidos acuerdos parciales en asuntos hu-

manitarios, pudieran hacer parte del Derecho Internacional Humanitario, y por lo tanto fueran vinculantes.

En otra decisión que favorece claramente los intereses privados y pone en riesgo los derechos colectivos a una salud garantizada y a un uso transparente de los recursos públicos, la Corte Constitucional falló a favor de la EPS Sanitas y ordenó al gobierno poner fin a su intervención sobre dicha aseguradora privada, cuyas deudas acumuladas a los prestadores por más de dos billones de pesos, y la negación masiva de servicios que obligaban a quejas constantes y masivas tutelas de sus cinco millones de afiliados por no atención del servicio, obligaron al Ministerio de Salud y a la Supersalud a tal intervención para asegurar la atención de los usuarios y el saneamiento de sus finanzas, deterioradas e insostenibles ([tinyurl.com/ycy2jc](http://tinyurl.com/ycy2jc)).

Dicha limitación a las atribuciones de regulación del gobierno no solo abre paso a otras EPS que por malos manejos han debido ser intervenidas, sino que además, abre la posibilidad a demandas contra el Estado y sus recursos, menguados ya ante el desbordado gasto privado de los recursos de la salud que el gobierno ha venido incrementando, reajustados además por órdenes de la Corte sobre nuevos aumentos sobre la UPC y la entrega de los presupuestos máximos, sin que se vea igual ánimo a la hora de disponer medidas para obligar a la entrega de información sobre el uso de los recursos y la devolución de los dineros adeudados, y para el establecimiento de sanciones administrativas, fiscales y penales para los responsables de su desfalco, que si se contaran desde el año 1993 superarían la cifra de los 100 billones de pesos, según datos aportados recientemente por el Gobierno ([tinyurl.com/568a3shn](http://tinyurl.com/568a3shn)).

La Corte además ha ordenado la instalación de Mesas Técnicas para ajustar el incremento de los recursos que el Gobierno se vería obligado a entregar a las EPS. Se desconoce que durante los años 2023 y 2024 los aportes entregados por el Gobierno se incre-

mentaron en 12.9 billones de pesos, y que a pesar de esto las deudas de las EPS no intervenidas crecieron en más de cinco billones de pesos, aunque las deudas de las intervenidas se han mantenido estables o se han reducido, ampliando al mismo tiempo la garantía de atención a los usuarios ([tinyurl.com/ycfv58n4](http://tinyurl.com/ycfv58n4)). Aunque más del 89% de los colombianos dependen para su atención de salud de EPS que no tienen solvencia financiera, lo que de por sí ya constituiría un estado de cosas incompatible con el marco constitucional, la intervención de la Corte se ha centrado en acoger las pretensiones de los prestadores privados y limitar o recortar las facultades de regulación y control del Ministerio y de la Superintendencia de Salud, cuando esta ha querido poner freno a los desmanes y malos manejos ([tinyurl.com/5fk47pa9](http://tinyurl.com/5fk47pa9)).

Atendiendo a un criterio que favorece la visión neoliberal antes que la visión garantista de derechos y de gestión de los servicios estatales con base en el fortalecimiento de la gestión pública de la atención a las necesidades de la población, la Corte Constitucional ha tomado distintas decisiones que, frente a los objetivos del Gobierno de atender las crisis sociales desatadas por el manejo privado y patrimonialista de distintos servicios relacionados con derechos de la población, han limitado las facultades de intervención de las distintas superintendencias encargadas de la supervisión de los servicios atribuidos o adjudicados a entes privados. Dado que, en anteriores gobiernos, estas entidades solo excepcionalmente tomaron medidas severas de control que afectarían los intereses de prestadores privados de servicios estatales, no se habían advertido dichas irregularidades en estos organismos de regulación estatal. De este modo, se llegó al hecho de que de 157 EPS creadas, 131 fueran intervenidas y cerradas antes del actual gobierno, asumiendo el Estado la atención de millones de usuarios, sin que sus dueños devolvieran los dineros perdidos y por el contrario se quedarían con los bienes construidos con recursos públicos como patrimonio de sus dueños. Pero la profundidad de la crisis lo que reclama es

que las capacidades de supervisión y control de las superintendencias y Ministerios sean fortalecidas, no debilitadas.

Finalmente, otra serie de decisiones controvertidas, que terminan favoreciendo a los fondos privados y perjudicando a millones de personas de muy escasos recursos que esperan la entrada en vigencia de la reforma para acceder a recursos de subsistencia, son las dilatadas y conceptuosas decisiones que la Corte ha tomado con relación a la reforma pensional, frente a las cuales el Presidente de la Corte no ha dejado de expresar sus recelos ([tinyurl.com/mumr6rtv](https://www.tinyyurl.com/mumr6rtv)), que no solo han dilatado de manera artificiosa los plazos para su nuevo debate y conciliación en la Cámara sino que han complicado la decisión exigiendo diecisiete nuevas pruebas adicionales, en actitud que evidencia una postura de la Corte que se pone por encima del legislativo y ejecutivo, consagrando una especie de supremacía o co-gobierno judicial ([tinyurl.com/yc3d9mf2](https://www.tinyyurl.com/yc3d9mf2)), llegando incluso a plantear dudas de manera oficiosa sobre fecha y hora de inicio de viajes del Presidente, o sobre la legalidad de convocatorias y procedimientos del Congreso, y otras formalidades excesivas y minuciosas y normalmente inusuales, nunca antes requeridas frente a anteriores gobiernos ([tinyurl.com/6dz5jzj9](https://www.tinyyurl.com/6dz5jzj9)).

En las ocasiones en las que el Gobierno ha buscado atender situaciones de emergencia, y dada la obstrucción de sus propuestas en el Congreso, la Corte también se ha encargado de abatir prácticamente la totalidad de las medidas previstas de emergencia o conmoción dictadas para atenderlas, tanto en la situación de la Guajira como en el caso del Catatumbo. Con declaratoria de inexecutable, abatió los siguientes Decretos: 117 de 2025 sobre medidas agrícolas y de restablecimiento del abastecimiento alimentario; 136 sobre autorización a alcaldes locales para destinar recursos para atender la crisis humanitaria y evitar la prolongación de sus efectos; 116 de 2025 sobre medidas ambientales de desarrollo sostenible; 180 sobre pagos a la comunidad por erradicación voluntaria de cultivos y asis-

tencia alimentaria; disposiciones del Decreto 121 de 2025 sobre autorización a los alcaldes para cambios en el POT que permitieran atender la población desplazada y al Ministerio de Vivienda para ejecutar proyectos de agua potable y saneamiento básico.

Pero, además de haber anulado prácticamente todos los decretos para atender la situación social generada por la emergencia, mantuvo la vigencia de disposiciones que otorgaban facultades a las Fuerzas Militares, tales como disposiciones del Decreto 154 sobre medidas de registro a los medios de transporte en zonas rurales por las Fuerzas Militares. Y frente al Decreto que estableció la conmoción interior, la Corte dictó una exequibilidad acotada en la que mantiene exclusivamente las medidas de excepción para el fortalecimiento de la Fuerza Pública y medidas de carácter humanitario, así como la financiación destinada a esos propósitos específicos, en tanto que anuló las medidas para enfrentar problemas históricos como la presencia de cultivos ilícitos, las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social, y los daños a la infraestructura energética y vial ([tinyurl.com/ms8cwdej](https://www.tinyyurl.com/ms8cwdej)).

## **Las Barreras al Cambio en las secciones 3era y 5ta del Consejo de Estado**

En cuanto al Consejo de Estado, ha continuado con decisiones que han menoscabado la presencia de la coalición de aliados del Gobierno en el Congreso, debilitando su capacidad de propender porque los cambios votados por la población puedan convertirse en normas imperativas ([tinyurl.com/ytjsb84d](https://www.tinyyurl.com/ytjsb84d)). En un fallo adicional a los que anularon la elección de congresistas del Pacto Histórico, con criterios que en otras ocasiones no se han usado frente a congresistas de otros partidos, anuló la elección de la representante Marie Anne Perdomo, con lo que ya son seis los congresistas de este partido apartados con sus decisiones. Cerca de otros diez aliados de la coalición de gobier-

no han sido severamente afectados, como ha sucedido en el Departamento del Magdalena con el Gobernador y con el Alcalde de Santa Marta, con base en disputables razones de supuesta doble militancia, o con el concejal de Medellín Juan Carlos Upegui, por el hecho controvertible de haber sido su padre nombrado rector de un colegio. Aunque con circunstancias equiparables, el Consejo de Estado no aplicó su interpretación de la doble militancia para mantener en sus cargos a gobernadores de Meta, Boyacá y Tolima. Dada la ausencia de una Ley sobre Coaliciones, la interpretación sobre “doble militancia” conduce a un vacío y a márgenes de discrecionalidad cuestionables en este tipo de decisiones.

No se salvaron tampoco de las decisiones del Consejo de Estado las personerías de gran parte de los partidos que constituyen la coalición de gobierno. Así, anuló personerías a los movimientos Fuerza Ciudadana (de Carlos Caicedo), Independientes (del ex alcalde Daniel Quintero), Todos Somos Colombia (senadora Clara López), Soy porque Somos (de la vicepresidenta Francia Márquez), así como del partido En Marcha (del ex ministro Juan Fernando Cristo), aunque en este caso la Corte Constitucional reparó la situación al devolverle la personería jurídica.

El empeño del Consejo de Estado en asignar a un Consejo Nacional Electoral, ya evidentemente parcializado, la atribución de investigar y juzgar al Presidente Petro, también tuvo que ser controlado por decisión de la Corte Constitucional, quien en fallo de tutela suspendió la decisión del Consejo que usurpaba funciones de la Corte Constitucional para desatar conflictos de competencia, al haber delegado la facultad de investigar al Presidente en un órgano administrativo, además parcializado, como es el Consejo Nacional Electoral,

También ha continuado anulando la elección de cargos de delegados presidenciales ante la Comisión de Regulación de Servicios Públicos, e incluso imponiendo decisiones de desacato al Presidente, con el criterio de seguir exigiendo requisitos de experiencia en

órganos de dirección de entidades de servicios públicos que siempre han estado en mano de entes privados o al servicio de los partidos políticos que hoy están en oposición al gobierno. Igualmente, a no menos de treinta funcionarios diplomáticos le han sido anulada su elección, tanto por el Consejo de Estado como por los tribunales administrativos que han seguido su línea de actuación, situación que contrasta con lo que sucedía en anteriores gobiernos cuando los cargos diplomáticos estaban reservados a las élites políticas o empresariales, o sus familiares directos y aun para pagar favores políticos, o como favores para garantizar la lealtad de militares retirados, y en donde el porcentaje de funcionarios de carrera no superaba el 20% a pesar de haber estado prácticamente monopolizado el acceso a la carrera diplomática a funcionarios ligados de una u otra forma a la clase política.

Como en años anteriores, son las secciones tercera y quinta del Consejo de Estado las que han evidenciado su propensión más adversa y postura más militante en contra las decisiones del actual gobierno, de sus funcionarios delegados o de sus aliados en los gobiernos regionales.

Otras decisiones controvertidas del Consejo de Estado han evidenciado su intervención en las condiciones del debate político, favoreciendo las fuerzas conservadoras y debilitando la capacidad institucional para llevar a cabo los cambios mandatados en las urnas: ordenó la suspensión de las transmisiones de Consejos de Ministros del Presidente Petro por los canales privados, a pesar de estos son meros concesionarios del uso de un recurso público como el espectro electromagnético, con argumentos que han esgrimido hasta “el derecho a no informarse” y curiosamente “la pluralidad informativa” en un país en donde los medios de comunicación están prácticamente bajo el control de cuatro grupos económicos, que son los mismos dueños de gran parte de la riqueza en el país. Y en estas condiciones, a pesar de que los medios a disposición del go-

bierno son escasos y con muy limitada cobertura, el Consejo de Estado también ha fallado obligando al Presidente a retractarse o a dar respuesta a comentarios en redes sociales, o condenándolo a retractarse por afirmaciones relacionadas con malos manejos de dueños y directivos de prestadores privados de servicios de salud, cuando muchos de estos malos

manejos o desviaciones de recursos han sido evidenciados por otras entidades del Estado, y sobre todo cuando ni la justicia ni los organismos disciplinarios y de control han intervenido para investigar y sancionar tales conductas irregulares y para obligar a sus responsables a rendir cuentas de sus acciones y reparar a la sociedad.

# LOS ORGANISMOS DE CONTROL E INVESTIGACIÓN JUDICIAL. AVANCES Y RETROCESOS

**E**n los diez meses transcurridos entre marzo de 2024 y enero de 2025 se renovaron las direcciones de la Fiscalía (marzo 2024, con Luz Adriana Camargo), la Defensoría del Pueblo (agosto de 2024, con Iris Marín) y la Procuraduría General de la Nación (enero de 2025, con Gregorio Eljach). Bajo el anterior gobierno de Duque, sus titulares habían sido ocupados por amigos obsecuentes del Presidente, quienes encubrieron y garantizaron la impunidad de violencia y corrupción oficial de los miembros de su partido y la coalición de gobierno: Francisco Barbosa, el ex-fiscal fue compañero de aulas de Duque; Margarita Cabello, la ex-procuradora proveniente de la casa Char, había sido su ministra; y Carlos Camargo, el ex defensor, protegido y ex pupilo de Jorge Pretelt, quien fue magistrado ultraconservador de la Corte Constitucional, implicado en apropiación ilícita de tierras y hoy condenado). En los primeros dos años del nuevo Gobierno, estos funcionarios aún en las direcciones de esas entidades, utilizaron el poder de sus cargos para atacar abiertamente al gobierno, perseguir a los aliados políticos del Presidente, y continuar amparando la impunidad de los miembros de los partidos que los eligieron, favoreciéndolos en los procesos a que estaban sometidos ante las instancias judiciales.

Tal utilización sesgada y partidaria de los organismos de control y de investigación llevó a diferentes organizaciones de derechos a demandar acciones por el restablecimiento del estado de derecho en la actuación de estas entidades, así como a enfatizar en la necesidad de cambios en los procedimientos para su

elección, e incluso a considerar la necesidad de abolir entidades como la Procuraduría General de la Nación por su actividad perjudicial para la democracia; y en últimas, a impulsar campañas para recuperar la independencia de la justicia. Hoy, con nuevas autoridades al frente de estas entidades, los balances no son muy satisfactorios aunque hay algunos avances y mayor decoro en sus actuaciones, especialmente en cuanto a su papel como garantes de los derechos humanos y de investigación y juzgamiento de las violaciones a los derechos humanos.

**La Fiscalía General de la Nación.** Un logro a resaltar es que para su elección el Presidente haya considerado una terna de tres mujeres sin cuestionamientos de corrupción y con experiencia en la lucha contra la impunidad, y que haya sido elegida la nueva fiscal Luz Adriana Camargo, cuyo avance más relevante es haber puesto a la Fiscalía por fuera de la disputa partidaria propia del ex-fiscal Barbosa en su frenética hostilidad al actual gobierno, y al centrarse en transformar la gestión interna, dándole decoro a su desempeño al mantener su gestión alejada de los medios. A su vez, el rigor y compromiso que le permitió sacar adelante algunos casos de connotación nacional, como el que llevó al juicio al ex presidente Álvaro Uribe, han dado un nuevo aire de confianza a la entidad, al empezar a quebrar décadas de impunidad hacia los crímenes que se cometen desde el poder, con la condena a once directivos de Chiquita Brands por financiar el paramilitarismo (Vorágine, 2025, 23 julio), o las decisiones de acusación a altos directivos de la multinacional petrolera Perenco, y la deci-

sión por primera vez en la historia de embargo a los bienes de una multinacional a pesar de que son de vieja data conocidas los nexos y el financiamiento de varias de ellas a estructuras paramilitares (El Espectador, 2025, 8 julio).<sup>65</sup>

En el año 2024 la Fiscalía acumulaba un total de 3.3 millones de procesos activos, de los cuales el año anterior radicó un total de 52.278 escritos de acusación, en los cuales menos del 10% se surtieron en virtud de preacuerdos, negociaciones o allanamientos, poniendo en evidencia la necesidad acelerar e implementar drásticas reformas a los procesos de investigación y acusación (Ibid).

En cuanto al desmonte del, y el combate al paramilitarismo, los resultados no son alentadores a pesar de contar con una Unidad Especial de Investigaciones para el desmantelamiento de las estructuras criminales: No solo no han sido desmantelados, sino que durante los últimos cinco años han tenido un acelerado proceso de expansión, como el del autonombrado EGC (Clan del Golfo), el cual se ha consolidado como el grupo con mayor presencia nacional, prácticamente duplicando el número de municipios con su control o con registro de sus acciones, pasando de 213 a 392 municipios en el año 2019 al año 2024 (Defensoría del Pueblo, 2024, 6 agosto).

La información suministrada por esta entidad el 14 de febrero de 2025, cuando presentó su primer informe sobre las investigaciones de crímenes contra personas defensoras en cum-

.....

65 A ese respecto, la Corte Suprema de Justicia afirmó a mediados del año 2024: “Es lamentable que se tenga que admitir que los índices de impunidad superan el 90%; y según su Presidente, “la crisis del sistema es un cóctel que integran los procesos eternos, que se prolongan indefinidamente y se convierten en temas tortuosos para fiscales, jueces y abogados; (junto con ) la impunidad que se produce por las graves dilaciones que atentan contra el sentido mismo de justicia y conducen a que deban decretarse libertades por vencimiento de términos y, en casos extremos, a generar la prescripción de la acción penal” (El Tiempo, 2024, 29 junio).

plimiento de la sentencia SU-546 de 2023, da cuenta que de 1.322 casos que conoce la Fiscalía, apenas 527 han identificado posibles autores, y sólo 217 han logrado condenas contra los responsables, en su gran mayoría materiales; lo cual revela un alarmante índice de impunidad parcial del 60%, dado que en 795 casos no se ha identificado ningún posible autor; y un índice de impunidad total del 83,5%, puesto que en 1.105 investigados no hay condenas.

Pero tampoco hay resultados reportados sobre efectividad en la individualización y judicialización de los beneficiarios y aliados de las estructuras paramilitares en el mundo empresarial, en la dirigencia política o en el estamento militar, quienes han conducido o colaborado en su proceso de expansión a nivel nacional, hasta el punto de que más de 19.000 compulsas de copias sobre dirigentes políticos, empresariales o militares en el proceso de Justicia y Paz siguen en la impunidad, y por ende la reproducción de la estrategia paramilitar continúa con el terreno abonado (El Tiempo, 2025, 4 enero). Y aún en el caso de Salvatore Mancuso, que ha hecho revelaciones públicas ante la JEP, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia expresó que aún se tienen “más de sesenta mil conductas punibles a lo largo y ancho del país por parte del señor Mancuso, en las cuales se generaron múltiples víctimas que hoy en día están reclamando justicia” (Caracol Noticias, 2024, 14 noviembre). Sigue también pendiente de investigar en la Fiscalía que pasó con los bienes entregados por los paramilitares a esta entidad, los cuales terminaron luego en manos de narcotraficantes, paramilitares y miembros de clanes políticos regionales que hoy los siguen ocupando, según ha denunciado varias veces el Presidente de la República (Presidencia de la República, 2024, 3 octubre).

Pero la impunidad es mayor en casos de criminalidad de agentes del Estado por desapariciones forzadas que siguen en la más completa impunidad; así como en las ejecuciones extrajudiciales y otros delitos perpetrados en alianza o connivencia con los paramilitares,

que han quedado congeladas en la Fiscalía con el pretexto de la competencia de la JEP sobre estos crímenes, omitiendo su obligación de continuar las investigaciones hasta tanto la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad solicite los expedientes; razón por la cual la mayor parte de los máximos responsables de estos crímenes no se encuentran rindiendo cuentas por sus acciones ante la JEP. Esta parálisis en las investigaciones se mantiene aún en los casos no seleccionados o priorizados por esta Jurisdicción, incluso en los casos en los cuales militares se han rehusado a aportar verdad o reconocer responsabilidad.

En los casos más recientes, no deja de ser asombroso que los homicidios y otras violaciones de derechos humanos perpetrados por agentes estatales en contra de civiles sean asumidos por la Jurisdicción Penal Militar, contando con la pasividad de la Fiscalía; y que cientos de estos casos deban llegar hasta la Corte Constitucional para dirimir los conflictos de competencia, cuando es claro que deben ser asumidos desde su inicio por la Fiscalía. Los casos de homicidios en las protestas sociales de los años 2019 a 2021, a pesar de reasignaciones de competencias y cambios en las metodologías, no han mostrado mayores avances para esclarecer los 87 homicidios relacionados con las protestas del estallido social.

Y finalmente, en los casos de agresiones a líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, es importante que la Fiscalía haya replanteado los falaces marcos sobre su “esclarecimiento”, que enmascaraban su continua impunidad. Pero hay tres aspectos que marcan la elevada impunidad al respecto: 1. A pesar de algunos avances, siguen sin esclarecer la mayor parte de los hechos respectivos; 2. Se han omitido líneas de investigación que apunten a la responsabilidad por omisión, connivencia, colaboración o no ejecución de la obligación de garantes propia de las autoridades militares y policiales; y 3. El hecho de que a pesar de existir un Grupo de Amenazas, este solo active sus capacidades o sus herramientas de investigación en casos de personas con

alta relevancia nacional, en los cuales se ha demostrado tener capacidad para alcanzar a los perpetradores, pero nunca o casi nunca cuando se trata de los miles de casos de amenazas, intimidaciones, interceptaciones de comunicaciones y robos de información que siguen generando inseguridad y zozobra en los defensores/as de derechos humanos.

Al respecto, la Fiscalía continúa con una deuda enorme en el esclarecimiento de los casos denunciados de interceptaciones masivas a opositores políticos, periodistas y líderes sociales como los relacionados con el software Pegasus en el año 2021, o los perfilamientos a cerca de 130 periodistas, opositores políticos y defensores de derechos humanos, por los cuales la Procuraduría halló culpables a nueve altos mandos, quienes permanecen impunes a causa de que la Fiscalía no ha informado a las víctimas afectadas por estas acciones ilegales, para que pudieran tener acceso a recursos legales efectivos, obtener la información ilegalmente sustraída, y asegurar la no continuidad o repetición de estas invasiones criminales a su privacidad y sus derechos civiles.

**La Defensoría del Pueblo.** Un logro importante en el empeño de recuperar la Defensoría para el Estado de Derecho rescatándola del abismo a la que la empujó el anterior Defensor Carlos Camargo, quien inhibió voluntariamente la labor de acompañamiento a las víctimas, comunidades y liderazgos incluso en momentos críticos en que sufrieron atropellos como los registrados en el marco del “estallido social” del 2021 (Proceso Social de Garantías-Antioquia, 2021, 2 julio), cuando permitió el uso de estrategias y mecanismos de espionaje a los propios funcionarios de la entidad que se esmeraban en cumplir sus funciones con apego a la defensa de derechos humanos (SINDHEP, 2021, 6 junio), fue la propuesta del Presidente Petro de proponer una terna de mujeres, defensoras de derechos humanos, sugerida por las Plataformas de Derechos Humanos, para ocupar el cargo de Defensora, para el cual el Congreso eligió a Iris Marín como primera mujer Defensora del Pueblo en Colombia.

Se destaca que la nueva Defensora ha propiciado una gestión despolitizada de la entidad e independiente del gobierno, con pronunciamientos claros en momentos en que éste ha hecho afirmaciones que no eran coherentes en el respeto a la dignidad de las mujeres, o estigmatizaban a organizaciones o liderazgos sociales en los territorios. La Defensora ha fortalecido el papel de las mujeres en las instancias de dirección nacional y regional de la entidad, y ha hecho presencia de manera personal en las regiones y comunidades que en distintos momentos han sido duramente golpeadas por el conflicto armado, y afectadas por graves vulneraciones a las normas del DIH.

Se reconoce positivamente que la Defensoría del Pueblo haya asumido una agenda activa en materia de los DESC, como se señala en su decálogo institucional, en particular en el punto 4, que manda en especial a su delegada sobre la promoción y garantía de los mismos; y su voluntad y ejercicio mancomunado con el movimiento nacional de derechos humanos. No obstante, ha sido distante el papel institucional de defensa de los intereses del pueblo ante los poderes que se oponen a los cambios, ante las tensiones sociales y políticas ocasionadas por la obstrucción de los procesos de cambio y de bloqueo a las reformas sociales demandadas por amplios sectores marginados de la sociedad, llevadas a cabo por los voceros de los partidos tradicionales, el Congreso y otros entes estatales con el impulso de gremios económicos y poderes mediáticos.

Aunque puede parecer difícil apartarse de las demandas clientelistas de los grupos políticos que apoyaron en el Congreso la elección de la Defensora, se ha hecho un esfuerzo en proveer estos cargos con personas con compromiso y experiencia en la defensa de los derechos humanos, pero en muchos casos esto no se ha logrado. En varias regiones como Santander, Norte de Santander o Nariño, las organizaciones denuncian que la representación de la Defensoría está en manos de clanes políticos, y que sus delegadas no muestran compromisos en la defensa de derechos. Ade-

más, en varios casos se denuncia que las Defensorías Regionales no acompañan o no hacen ningún esfuerzo por apoyar la conformación o la convocatoria de las Mesas Territoriales de Garantías, que son el principal escenario de interlocución y concertación entre las organizaciones de derechos humanos y las autoridades regionales y locales para acordar medidas que superen la grave situación de riesgos, agresiones, homicidios y desprotección de las personas que defienden los derechos en los territorios.

De otro lado, también se ha señalado que las visitas de terreno a zonas con situaciones humanitarias críticas raras veces van acompañadas de informes sobre la gravedad de los contextos, que puedan recomendar medidas de prevención y protección eficaces, junto con mecanismos de evaluación y seguimiento al respecto.

Finalmente, y para tratar de diferenciar la actual gestión de Defensoría de la vacuidad de su ejercicio durante las últimas administraciones de la Defensoría y dado que ya se cumple casi un año de la actual gestión, la Defensora del Pueblo debería retomar, como un punto elevado de su ejercicio de magistratura moral, la práctica de presentar en su informe anual ante el Congreso, que por lo demás constituye obligación constitucional y legal según los artículos 282 numeral 7 de la Carta y 9 numerales 4, 7 y 8 de la ley 24 de 1992, un reporte sólido sobre la situación de cada uno de los derechos humanos, con alternativas, recomendaciones y rutas de acción para alcanzar su efectividad y goce pleno, construido no solo con el apoyo de la Procuraduría, sino involucrando a los distintos sectores sociales, académicos y económicos con miras a movilizar la sociedad en pro de su consecución.

Asimismo, es indispensable que la Defensoría posicione en el debate público una transformación profunda del Sistema de Prevención y Alertas para la Reacción Rápida, mecanismo que buscaba articular el monitoreo que realiza esta entidad en el marco de sus Alertas Tem-

pranas, con la acción preventiva y reactiva del Gobierno a través de su Fuerza Pública. Actualmente, la Corte Constitucional en su auto 1929 de 2024 identificó serias fallas que impiden un adecuado seguimiento a las recomendaciones de las alertas, pero también una efectiva incidencia de las mismas en el accionar de las entidades encargadas de la seguridad.

**La Procuraduría General de la Nación.** En el cargo de Procurador General fue elegido el candidato propuesto por el Presidente Gustavo Petro, a sabiendas de su compromiso fuerte y prolongados con los principales grupos que controlan las mayorías en el Congreso y que se han encargado de bloquear sus reformas. La esperanza en cierta voluntad de independencia generaba expectativas de recuperar la confianza y la decencia en una entidad que bajo la dirección de la ex-procuradora Margarita Cabello, cayó en extremos de degradación, corrupción interna y uso de sus funciones para la persecución política de los funcionarios del gobierno del cambio y de sus aliados en las regiones, a causa de las facultades que le avaló la Corte Constitucional para investigar y sancionar funcionarios elegidos por voto popular, contraviniendo adrede compromisos internacionales del Estado Colombiano para acatar y ajustar las disposiciones sobre derechos políticos en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El nombramiento en un cargo de dicha entidad de un profesional reconocido por su compromiso con los derechos humanos, como el exministro Néstor Osuna, generó expectativas sobre una gestión institucional que evidenciara mayores compromisos con la protección, garantía y efectividad de los derechos humanos; sin embargo, estas expectativas no se han cumplido, y la gestión en materia de derechos humanos de la Procuraduría es pobre y deficiente, cuando no nociva.

Tanto en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, que tiene el encargo de fijar, orientar y hacer seguimiento al plan para el desmonte de las estructuras criminales y suce-

soras del paramilitarismo, como en las Mesas Nacional y Territoriales de Garantías, la participación de la Procuraduría es pasiva, omisiva y complaciente con la falta de convocatoria o funcionamiento eficaz de dichas instancias. A tal punto se evidencia su indolencia, que el Informe del Secretario General de la ONU sobre la Verificación de los compromisos del Acuerdo de Paz denuncia que hace un año que la CNGS no se encuentra activa (Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de Naciones Unidas, 2025, 27 junio). En gran parte, es obvio, porque la entidad que tiene la función de vigilar y sancionar el incumplimiento de la obligación de convocar y dar un manejo eficiente a dicha instancia, que es la Procuraduría, no lo hace, y solo opta por hacer acto de presencia generalmente con pasivos funcionarios de tercer nivel, y porque ni siquiera asiste a muchas de las Mesas Territoriales de Garantías. Y en casos graves de estigmatizaciones contra organizaciones y liderazgos sociales, no tomado ninguna medida a pesar de que en la Directiva 002 de 2017 se comprometió a dar prioridad a las quejas por estigmatización, señalamientos o afirmaciones de autoridades estatales que ponen en riesgo la actividad de defensa de los derechos humanos, tales como los graves señalamientos hechos por el general (r) Eduardo Zapateiro,<sup>66</sup> y por algunos senadores en contra de los defensores de derechos humanos que reportaron ante la JEP los casos de falsos positivos; o los más recientes respecto de los cuales tanto el Presidente como el Ministro de Interior hicieron declaraciones públicas que estigmatizan a organizaciones sociales del Catatumbo y al personero municipal de Ocaña. (La W, 2025, 21 mayo; Procuraduría General de la Nación, 2021, 21 mayo; Plataformas de Derechos Humanos, 2025, 3 marzo).

66 La W (2025, 21 mayo). Piden investigar al general Zapateiro y senadores uribistas por “estigmatización”. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/piden-investigar-al-general-zapateiro-y-senadores-uribistas-por-estigmatizacion/20210521/nota/4136657.aspx>

Aunque el nivel de degradación de persecución partidaria, cargada de amiguismo para los miembros de la coalición que la apoyaba y de corrupción para favorecerse a sí misma y a sus partidarios o aliados, marcó negativamente la gestión de la ex-procuradora Margarita Cabello, al punto que se comenzaron a gestar corrientes de opinión que abogan por la necesaria supresión de esta entidad por su actividad nociva para la democracia y además por lo costosa e ineficiente; la nueva administración de Eljach no ha hecho mucho para deshacerse de esta carga de desprestigio. El mantenimiento de un elevado porcentaje de sus cargos provistos sin concurso, a pesar de contar con los recursos y la opción de mantener cargos mediante OPS a un costo elevado no son coherentes con la transparencia, eficiencia y garantía de derechos que debe observar la entidad. (Consejo de Estado, 2025, 22 agosto).

Las omisiones de la Procuraduría en la investigación a los casos de agresiones a la protesta social durante los alzamientos populares de los años 2019 al 2021 mantienen en la impunidad la mayoría de estos homicidios de manifestantes, aunque una docena de patrulleros del ESMAD han sido destituidos, y solo un Mayor ha sido sancionado por omisiones en el control de uso de la fuerza, y ninguno de los superiores que ordenaron los operativos que culminaron en cerca de 87 muertes ha sido siquiera investigado. De otra parte, las omisiones de la Procuraduría en los casos de responsables de falsos positivos han continuado bajo la actual gestión, a pesar de la obligación de continuar investigando estos crímenes hasta que la JEP asuma la competencia. Y en los casos de más de 1500 líderes sociales y más de 500 firmantes de paz asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz, la Procuraduría ha omitido iniciar investigaciones, omitiendo su papel de garante con la obligación de prevenir, impedir, perseguir y sancionar estos crímenes.

Pero más grave aún es que la Procuraduría, apartándose de su papel de garante de los intereses de la sociedad, de los sectores

más desfavorecidos y de los colectivos, esté actuando claramente a favor de los intereses de los sectores privados, de los conglomerados económicos o de los sectores políticos que se empeñan en conservar el orden de privilegios y bloquear las demandas sociales de cambios por mayores derechos y superación de las exclusiones históricas.

Ejemplos de estos son el obstaculizar el proceso de control estatal de la información de los colombianos a cargo de la Imprenta Nacional, (La W, 2025, 6 agosto), y abogar por favorecer la continuidad del control privatizado en manos de la firma Thomas Gregg, impidiendo el desarrollo de actividades pare investigar sus prácticas contrarias a la libre competencia. Dicha entidad también rechazó las sanciones al Grupo Portuario que buscaba poner fin a los malos manejos y la perpetuación de un contrato leonino que mantenía el control del Muelle 13 de Buenaventura para favorecer a amigos del anterior gobierno (El Heraldo, 2025, julio 8); y además entorpeció el proceso de convocatoria para la provisión de internet a las escuelas públicas de los niños (Caracol Noticias, 2024, 22 agosto), cuando no hizo nada por investigar ni sancionar el fraude de multimillonarios recursos para este propósito en que se denunció la responsabilidad de la exministra Karen Abudinen del mismo grupo político de la por entonces titular del Ministerio Público (La W, 2024, 25 septiembre).

Actuando en defensa de los intereses empresariales y objetando las decisiones del gobierno para impedir que nuestras exportaciones de carbón favorezcan la máquina de guerra que el Estado de Israel usa para perpetrar el genocidio contra el pueblo palestino, la Procuraduría ha priorizado la solidaridad con el Estado genocida oponiéndose a la expedición del decreto que prohíbe continuar dichas exportaciones bajo el argumento de que se vulneran “situaciones consolidadas” (¿serán las de colaboración con el genocidio?) y la “libertad de empresa” (Procuraduría General de la Nación, 2025, 6 agosto). Con igual criterio no faltará el momento en que la Procuraduría se

oponga a la decisión del gobierno de Alemania de suspender la exportación de armas a Israel.

Finalmente, dos decisiones que revelan el alineamiento de la Procuraduría en contra de los sectores más vulnerables y marginados y en favor de los grandes poderes económicos, son las referidas a demandar la “inconstitucionalidad” de las normas del PND que habilitaban la contratación de pequeñas obras de desarrollo local con las Juntas de Acción Comunal, por “atentar contra la libertad contractual” (¿de los grandes contratistas que siempre se han adueñado de la contratación estatal?) (El Tiempo, 2024, 26 agosto). Además la Procuraduría se ha pronunciado objetando y además ha demandado las normas aprobadas por el Congreso sobre Áreas para la Producción de Alimentos-APPA, y las Zonas para la Protección Ambiental, con argumentos de talante neoliberal relacionados con “la seguridad jurídica”, el derecho de propiedad y el derecho al trabajo, obviamente de las constructoras, urbanizadoras y empresas de explotación minera, que supuestamente generan inseguridad jurídica, deterioran la función social de la propiedad y los bienes comunes de las comunidades (La Silla Vacía, 2025, 28 julio).

En su opción por mantener los privilegios de los sectores que se oponen al ejercicio de la democracia y los cambios sociales reclamados por las mayorías, la Procuraduría aboga por la anulación de la elección del rector Leopoldo Múnera, a favor del ex-rector Ismael Peña, quien con métodos fraudulentos y contruídos ad hoc (el llamado “Método Borda”) pretendió desconocer las normas de los Estatutos universitarios que exigen la elección directa para este cargo (El Tiempo, 2025, 5 agosto). Igualmente, propiciando decisiones que buscan mantener en la impunidad los más graves episodios de violación de derechos humanos en los últimos treinta años, se empeñó, dentro del juicio contra el ex senador Álvaro Uribe, en situarse al lado de la defensa y solicitó, contra evidencias avaladas por jueces, Tribunal y Corte, que se declara la inocencia del hoy condenado expresidente (El Co-

lombiano, 2025, 19 de agosto). La Procuraduría reafirma así su alineamiento al lado de los sectores más poderosos del establecimiento y de su impunidad, y en contra de los escasos ejercicios de justicia que buscan quebrar más de tres décadas de favorecimiento judicial a la perpetuación de la impunidad de los máximos responsables de las más graves violaciones a los derechos humanos en el país. Las razones para considerar que sigue siendo una entidad redundante en el régimen jurídico colombiano, y que resulta más perjudicial mantenerla que suprimirla, parecen seguir siendo válidas, y las acciones y decisiones de la actual dirección parecen otorgar nuevos motivos para reforzar este propósito.

## Referencias

- Caracol Noticias (2024, 22 agosto). PRIMICIA: Se cae licitación de MinTic para llevar internet a escuelas. <https://caracol.com.co/2024/07/22/se-cae-licitacion-de-min-tic-para-llevar-internet-a-escuelas/>
- . (2024, 14 noviembre). <https://caracol.com.co/2024/11/14/mancuso-tiene-60-mil-conductas-punibles-en-el-pais-corte-cuestiona-su-libertad/>
- Consejo de Estado (2025, 22 agosto). Consejo de Estado confirmó la sentencia que ordenó a la Procuraduría General de la Nación convocar concurso de méritos. <https://www.consejodeestado.gov.co/news/2024/23-Ago-2024.php>
- Defensoría del Pueblo, 2024, 6 agosto). En siete años y medio, Defensoría ha emitido 173 Alertas Tempranas sobre accionar de las AGC-Clan del Golfo. En siete años y medio, Defensoría ha emitido 173 Alertas Tempranas sobre accionar de las AGC-Clan del Golfo - Defensoría

- El Colombiano (2025, 19 de agosto). Procuraduría pidió que expresidente Uribe sea declarado inocente en juicio por soborno a testigos y fraude procesal. <https://www.elcolombiano.com/colombia/procuraduria-pide-que-alvaro-uribe-sea-declarado-inocente-juicio-JF27880328>
- El Espectador, 2025, 8 julio). Embargan bienes de petrolera francesa en Bogotá por presunta relación con paramilitares. <https://www.elespectador.com/judicial/embargan-bienes-de-petrolera-francesa-en-bogota-por-presunta-relacion-con-paramilitares/>
- El Herald, 2025, julio 8). Presidente Petro arremete contra la Procuraduría por “impedir la investigación de libre competencia” sobre Thomas Greg & Sons. <https://www.elheraldo.co/colombia/2025/07/08/presidente-petro-arremete-contra-la-procuraduria-por-impedir-la-investigacion-de-libre-competencia-sobre-thomas-greg-sons/>
- El Tiempo (2024, 29 junio). La alerta de la Corte por riesgo de colapso en sistema penal: ‘los índices de impunidad ya superan el 90 por ciento’. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/los-indices-de-impunidad-ya-superan-el-90-por-ciento-alerta-la-corte-suprema-de-justicia-3357475>
- . (2025, 7 de julio). Dos de cada tres feminicidios en Colombia quedan en la impunidad. <https://www.eltiempo.com/justicia/dos-de-cada-tres-feminicidios-en-colombia-quedan-en-la-impunidad-3469165>
- El Tiempo (2025, 5 agosto). Procuraduría solicita anular elección de Leopoldo Múnera como rector de la Universidad Nacional por supuestas irregularidades en su nombramiento. <https://www.elcolombiano.com/colombia/procuraduria-pide-que-alvaro-uribe-sea-declarado-inocente-juicio-JF27880328>
- . (2024, 26 agosto). Las razones de la Procuraduría para pedir tumbar ley que permite a organizaciones comunales ‘monopolizar’ contratos con entes territoriales. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/las-razones-de-la-procuraduria-pedir-tumbar-ley-que-permite-a-organizaciones-comunales-monopolizar-contratos-con-entes-territoriales-3375029>
- La W (2024, 25 septiembre). Karen Abudinen y Centros Poblados: las pruebas que “no vio” la Procuraduría. <https://www.wradio.com.co/2024/09/25/karen-abudinen-y-centros-poblados-las-pruebas-que-no-vio-la-procuraduria/>
- . (2024, 14 noviembre). El duro diagnóstico de la Corte Suprema de Justicia sobre los 20 años del Sistema Penal Acusatorio: son ‘desconcertantes las cifras de impunidad’. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/el-duro-diagnostico-de-la-corte-suprema-de-justicia-sobre-los-20-anos-del-sistema-penal-acusatorio-son-desconcertantes-las-cifras-de-impunidad-3399720>
- . (2025, 4 enero). Justicia y Paz llega a sus 20 años con 90 condenas: una propuesta de la Fiscalía generó revuelo. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/justicia-y-paz-llega-a-sus-20-anos-con-90-condenas-una-propuesta-de-la-fiscalia-genero-revuelo-3414854>.
- La W (2025, 21 mayo). Piden investigar al general Zapateiro y senadores uribistas por “estigmatización”. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/piden-investigar-al-general-zapateiro-y-senadores-uribistas-por-estigmatizacion/20210521/nota/4136657.aspx>
- . (2025, 6 agosto). Procuraduría visita de nuevo sede de la Imprenta Nacional tras convenio con Portugal. <https://www.wradio.com.co/2025/08/06/procuraduria-visita-de-nuevo-sede-de-la-imprenta-nacional-tras-convenio-con-portugal/>
- La Silla Vacía (2025, 28 julio). Procuraduría pide a Corte tumbar Áreas de Producción de Alimentos. <https://www.lasillavacia.com/>

- en-vivo/procuraduria-pide-a-corte-tumbar-areas-de-produccion-de-alimentos/
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de Naciones Unidas. Informe del Secretario General (2025, 27 junio). Documento S/2025/419. Página 9. Párrafo 35
- Plataformas de Derechos Humanos (2025, 3 marzo). Por un Pacto Social del Catatumbo con Garantías: llamamos a una rectificación Presidencial. <https://coeuropa.org.co/por-un-pacto-social-del-catatumbo-con-garantias-llamamos-a-una-rectificacion-presidencial/>
- Presidencia de la República (2024, 3 octubre). Palabras del presidente Gustavo Petro durante el evento ‘Tierras para la reconciliación’ en San Sebastián, Magdalena. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-presidente-Gustavo-Petro-durante-el-evento-Tierras-para-la-reconciliacion-en-San-Sebastian-Magdalena-241003.aspx>
- Proceso Social de Garantías – Antioquia (2021, 2 julio). Denuncia en X. <https://twitter.com/GarantiasPSG/status/1411126307098873856>
- Procuraduría General de la Nación (2021, 21 mayo). Queja/Denuncia Disciplinaria. Número de Radicado E-2021-269493
- . (2025, 6 agosto). Boletín 847 de 2025. Procuraduría recomienda no expedir decreto que prohíbe exportaciones de carbón a Israel, por vulnerar la Constitución y la ley. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-recomienda-no-expedir-decreto-prohibe-exportaciones-carbon-israel-vulnerar-constitucion-ley.aspx>
- SINDHEP. Sindicato de Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo (2021, 6 junio). Comunicado a la opinión pública y la comunidad internacional. <https://sindhpep.org/wp-content/uploads/2021/05/A-la-Opinion%C3%B3n-Publica-y-comunidadinternacional.-06.05.2021.pdf>
- Vorágine, 2025, 23 julio). Directivos de Chiquita Brands: condenados por financiar paramilitares. <https://voragine.co/historias/investigacion/directivos-de-chiquita-brands-condenados-por-financiar-paramilitares/>



# LA INFORMACIÓN CONTROLADA POR EL MERCADO. EL PODER DE LOS GREMIOS EMPRESARIALES Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN COLOMBIA

## Introducción

En el contexto político contemporáneo colombiano, los gremios empresariales y los medios de comunicación han evolucionado de ser simples intermediarios sectoriales o informativos, a consolidarse como poderes fácticos capaces de incidir en la formulación de políticas públicas, condicionar gobiernos e imponer agendas mediáticas. Su creciente protagonismo en la esfera pública ha puesto en cuestión la calidad de la democracia, el pluralismo informativo y la soberanía popular. Este artículo propone una lectura crítica sobre cómo la articulación entre estos actores ha derivado en una configuración de poder sin contrapesos, que socava las bases de una democracia efectiva y participativa en Colombia.

### El poder político de los gremios empresariales

Los gremios empresariales en Colombia (ANDI, SAC, Fenalco, Federación Nacional de Cafeteros, entre otros), han sido históricamente actores influyentes en la formulación de políticas económicas. Sin embargo, en las últimas décadas, y con mayor notoriedad durante el actual gobierno, han escalado su papel desde la representación sectorial hasta el condicionamiento directo del rumbo gubernamental.

Durante los años 2023 y 2024 el Consejo Gremial Nacional jugó un papel central en la oposición a reformas estructurales como la laboral y la de salud. Alegando impactos negativos sobre la inversión y el empleo, promovieron una narrativa de “riesgo económico” que

fue ampliamente difundida por medios afines como Portafolio, La República, Caracol Radio y Semana. Esta sinergia entre gremios y grandes medios logró frenar, posponer o desvirtuar iniciativas clave del gobierno nacional, afectando la correlación de fuerzas democráticas en el Congreso (Vargas, 2022; Romero, 2025).

Lo anterior evidencia una lógica corporativista en la cual el interés de los grandes grupos económicos prima sobre el interés general. En este modelo, el diálogo social queda subordinado a la interlocución privilegiada de los gremios con el Ejecutivo y el Legislativo, marginando a sindicatos, organizaciones sociales y movimientos populares. Este desequilibrio institucional favorece a las élites económicas y restringe la deliberación democrática, convirtiendo al Estado en un espacio permeado por intereses corporativos.

### Medios de comunicación: entre la información, el poder y la estigmatización

En Colombia, el sistema mediático está altamente concentrado. Según la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), más del 70 % de los medios están controlados por solo diez grupos económicos, entre los cuales el Grupo Santo Domingo (Caracol TV, Blu Radio), el Grupo Ardila Lülle (RCN), el Grupo Gilinski (Semana) y la Casa Editorial El Tiempo. Esta concentración compromete gravemente la independencia editorial, el pluralismo y la diversidad informativa.

Más que informar, varios de estos medios han asumido un rol abiertamente opositor frente al actual gobierno, en una postura que contrasta con la complacencia de la prensa tradicional en administraciones anteriores. Este giro no es reflejo de una mayor autonomía, sino de un uso político de la comunicación por parte de conglomerados económicos con intereses cruzados en sectores estratégicos como infraestructura, minería, banca, salud y agroindustria.

Casos emblemáticos ilustran esta instrumentalización. En 2022, la periodista Diana Saray, en un reportaje de *Semana*, vinculó a líderes sociales de Arauca con estructuras armadas ilegales sin pruebas fehacientes; uno de esos líderes fue asesinado meses después, hecho que generó fuertes cuestionamientos por parte de organizaciones de derechos humanos y de la FLIP, que advirtieron sobre el papel que desempeñan los medios en contextos de riesgo. De forma similar, Vicky Dávila ha utilizado su posición como directora de *Semana* para promover agendas políticas y discursos de polarización, convirtiendo un medio periodístico en una plataforma de confrontación ideológica más que de información equilibrada. Ambos casos muestran cómo figuras de alto perfil pueden influir de manera directa en la percepción pública de sectores y liderazgos, contribuyendo a su estigmatización.

A esta dinámica se suma una narrativa mediática recurrente que presenta las movilizaciones sociales como amenazas al orden público. Este encuadre, documentado por la FLIP e Indepaz, asocia las protestas con vandalismo, bloqueos y violencia, minimizando o invisibilizando las causas estructurales que motivan la acción colectiva, como la desigualdad, la defensa del territorio o la exigencia de derechos. El efecto es doble: por un lado, se deslegitima el ejercicio del derecho a la protesta; por otro, se construye un clima de opinión que justifica respuestas represivas por parte de las autoridades.

En contraposición, algunos medios públicos como RTVC Sistema de Medios Públicos

han abierto espacios a comunidades históricamente excluidas de la agenda mediática, incluyendo voces campesinas, afrodescendientes, indígenas, juveniles y de organizaciones sociales locales. Aunque su dependencia del gobierno central genera cuestionamientos sobre su autonomía, su labor ha representado un contrapeso necesario frente a la hegemonía informativa privada, ampliando la diversidad de perspectivas en el debate público.

Otro ejemplo de contrapeso es la plataforma VERIFICO de VerdadAbierta.com, lanzada en 2023 en alianza con Protection International y con apoyo de la Unión Europea. Esta herramienta monitorea y contrasta mensajes estigmatizantes y desinformativos contra líderes y lideresas sociales, personas defensoras de derechos humanos y comunidades étnicas. Su metodología de verificación periodística clasifica los contenidos en categorías como **ataque político, difamación, descontextualización, engaño, discriminación e ironía**, aportando evidencia que permite cuestionar y desactivar narrativas que ponen en riesgo a las personas defensoras.

## Democracia de baja intensidad: un concepto clave

El concepto de “democracia de baja intensidad” describe un sistema donde, pese a existir instituciones formales como elecciones, partidos, división de poderes, estas operan dentro de márgenes estrechos que imposibilitan transformaciones estructurales. En Colombia, esta baja intensidad se expresa en la cooptación de la agenda pública por parte de élites económicas, mediáticas y políticas, que limitan la participación ciudadana efectiva y restringen el debate democrático.

Esta noción ha sido trabajada por autores como Boaventura de Sousa Santos, quien advierte que las democracias pueden funcionar con estándares mínimos procedimentales mientras excluyen socialmente a amplios sectores de la población. La alianza entre gremios

y medios en Colombia es un claro ejemplo de esta distorsión democrática: moldean el imaginario colectivo, bloquean reformas, estigmatizan liderazgos sociales y concentran el poder informativo, afectando el principio de deliberación plural que sustenta cualquier democracia sólida.

## Conclusión

El poder sin contrapesos que hoy detentan gremios empresariales y medios de comunicación en Colombia plantea serios riesgos para la democracia. La capacidad de incidir en la agenda legislativa, bloquear reformas progresistas y moldear la opinión pública sin responder a controles institucionales ni a la ciudadanía, configura un escenario donde el poder privado sustituye al mandato popular.

Frente a ello, es urgente abrir el debate sobre los límites a la concentración mediática, la regulación de la propiedad cruzada, la financiación de medios públicos independientes, y la transparencia en las relaciones entre poder económico y poder político. También es vital garantizar el derecho a la comunicación de sectores sociales y populares, así como fortalecer el control ciudadano sobre los medios y los gremios.

Construir una democracia de alta intensidad implica democratizar la información, redistribuir la voz pública y reequilibrar las relaciones entre Estado, sociedad y mercado.

## Referencias

- De Sousa Santos, B. (2005). *Democracia y participación: Una perspectiva crítica*. CLACSO.
- Fundación para la Libertad de Prensa. (2023). *Informe sobre concentración de medios y estigmatización*. <https://flip.org.co>
- Junguito, R. (2019). *El papel de los gremios en la economía colombiana*. Desarrollo y Sociedad, (82). <https://doi.org/10.13043/dys.82.4>
- Romero, J. (2025, febrero 17). *Gustavo Petro arre-metió de nuevo contra los medios de comunicación en Colombia*. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2025/02/17/los-medios-cayeron-en-poder-de-los-hombres-mas-ricos-de-colombia>
- Vargas, J. S. (2022, mayo 29). *Resultados electorales apuntan a una transformación: gremios*. El Heraldo. <https://www.elheraldo.co/economia/2022/05/30>
- VerdadAbierta.com. (s. f.). *VERIFICO – Plataforma de monitoreo y contraste de mensajes estigmatizantes y desinformativos*. Recuperado de <https://verifico.verdadabierta.com/>
- Protection International & VerdadAbierta.com. (2023, agosto 16). *Lanzamiento de VERIFICO*. Protection International. <https://www.protectioninternational.org/news/lanzamiento-verifico-2023/>



# LA CONDENA CONTRA ÁLVARO URIBE VÉLEZ: UNA SENTENCIA QUE ABRE CAMINO PARA SUPERAR LA IMPUNIDAD

**E**l proceso penal que culminó con la condena de Álvaro Uribe se inició en el año 2011, cuando dos paramilitares solicitaron una entrevista al entonces Representante a la Cámara por Bogotá Iván Cepeda Castro, con el propósito de rendir una declaración destinada a la Fiscalía General de la Nación. En ese momento el congresista cumplía una misión oficial de la Cámara para verificar la situación de los derechos humanos en los centros carcelarios. Las declaraciones fueron entregadas a la Fiscal de entonces, Viviane Morales, y acusaban directamente a Uribe Vélez de haber promovido la creación de un grupo paramilitar que posteriormente se conoció como Bloque Metro, responsable de numerosos y graves crímenes.

Como represalia por la denuncia, en el año 2012 Álvaro Uribe presentó denuncia contra el congresista Iván Cepeda, que fue ampliada en 2014 después de que Cepeda liderara dos debates sobre el involucramiento de Álvaro Uribe en el apoyo y promoción del paramilitarismo en el departamento de Antioquia durante su periodo como Gobernador.

El 16 de febrero de 2018, una sala conformada por tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia decidió inhibirse de abrir investigación contra el senador Iván Cepeda, y ordenó compulsar copias contra su denunciante, el senador Álvaro Uribe, por presunta manipulación de testigos. Desde entonces, Álvaro Uribe, a través de terceros, se dedicó a buscar testigos dispuestos a hacer falsos señalamientos contra el senador Iván Cepeda, alegando que este habría ofrecido incentivos a cambio de

declaraciones en su contra. Sin embargo, estos testimonios fueron desestimados por la Corte Suprema de Justicia, que ordenó compulsar copias contra los falsos testigos.

El 3 de agosto de 2020, la recién creada Sala Especial de Instrucción Penal de la Corte Suprema de Justicia, conformada por cinco magistrados, decidió ordenar la detención preventiva domiciliaria de Álvaro Uribe por los delitos de fraude procesal y soborno en actuación penal. Álvaro Uribe decidió entonces renunciar a su calidad de senador de la República, con el único propósito de evadir la competencia de la Corte Suprema y quedar en las manos amigas de Francisco Barbosa, quien en ese momento era Fiscal General de la Nación. La Fiscalía solicitó entonces en dos oportunidades la preclusión de la investigación en favor de Álvaro Uribe, solicitudes que fueron negadas por la juez 28 penal del Circuito, y posteriormente por la juez 41 ante la apelación respectiva, lo cual fue ratificado por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, como segunda instancia. Entre el trámite de la primera preclusión y la segunda, junto con su respectiva apelación, transcurrieron 27 meses, tiempo que amenazaba con que el caso concluyera con el abrazo amable de la prescripción, figura jurídica que favorece a quienes se benefician de la impunidad.

Sin embargo, un cuarto Fiscal que asumió el caso, el 9 de abril de 2024, decidió acusar a Álvaro Uribe por los delitos de fraude procesal, soborno en actuación penal y soborno. Así, el juicio fue asumido por la Fiscal Marlenne Orjuela ante el juzgado 44 penal de Circuito, bajo la dirección de la jueza Sandra Liliana Heredia,

quien programó audiencias concentradas para evitar la prescripción. Finalmente, Álvaro Uribe fue condenado a doce años de prisión domiciliaria y ocho años de prohibición de ejercer cargos públicos, por haber determinado a terceros a cometer los delitos de fraude procesal y soborno en actuación penal, que son conductas que afectan gravemente la administración de justicia.

Álvaro Uribe ha señalado que el proceso en su contra no fue jurídico sino una persecución política. Sin embargo, antes de la condena, trece funcionarios, incluyendo magistrados de la Corte Suprema y la Corte Constitucional, así como juezas, se pronunciaron en contra de sus aspiraciones de impunidad al negar las solicitudes de preclusión

Durante el juicio y con mayor énfasis después de la condena, Álvaro Uribe y su séquito han emprendido ataques verbales contra todos los intervinientes: la jueza que emitió la sentencia, la Fiscal que lideró la acusación, las víctimas y sus representantes, poniendo en grave riesgo su integridad y sus vidas. Los ataques contra la jueza han sido abundantes y peligrosos, no sólo de parte del condenado, sino también por sus seguidores, especialmente por sus copartidarios del mal llamado Centro Democrático.

Uribe ha desatado una campaña de descrédito a través de terceros, incluido su hijo Tomás, provocando declaraciones intervencionistas y peligrosas por parte del secretario del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Marco Rubio, y de congresistas Repu-

blicanos, quienes han atacado a la jueza que emitió el fallo de condena, al mismo tiempo que han elogiado al condenado.

La independencia judicial es un pilar fundamental de la democracia, razón por la cual resulta urgente que las autoridades brinden eficaz seguridad a los administradores de justicia y reaccionen frente a las políticas y ataques que lesionen gravemente este principio de independencia y autonomía judicial.

Es también una oportunidad para reconocer el rol decisivo que ha desempeñado la principal víctima de los hechos investigados, el senador Iván Cepeda Castro, en la búsqueda de la verdad y de la justicia, así como el trabajo de los defensores de derechos humanos y organizaciones como el Colectivo de abogados y abogadas “José Alvear Retrepo”, quienes persisten en su compromiso integral con las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Esta labor constituye una de las de las vías necesarias para ampliar el margen de justicia, paz y democracia en el país.

No hay duda, que la condena en primera instancia de Uribe representa un hito histórico que invita a los operadores de la justicia a seguir su ejemplo, procurando que los máximos responsables de las violaciones más graves de derechos humanos, que han estado amparados por una política estructural que favorece la impunidad, rindan cuentas ante la justicia. La sentencia debe marcar el camino hacia la superación del odioso reino de la impunidad y fortalecer la credibilidad del Estado de Derecho en Colombia.

# LOS CAMBIOS EN EL PAÍS VAN, DENTRO DE LA COMPLEJA SITUACIÓN NACIONAL Y LAS LIMITACIONES DEL GOBIERNO PROGRESISTA<sup>67</sup>

**A** cercarse a los procesos de cambio durante los casi tres años del gobierno progresista, supone afrontar analíticamente la combinación paradójica de factores históricos, políticos, económicos y culturales que se articulan en tres dimensiones de la realidad nacional actual:

a) El cambio de agenda política que el gobierno le ha impuesto al establecimiento colombiano (los partidos, los gremios, las otras dos ramas del poder público); b) Corolario de lo anterior, los cambios en los referentes de legitimación política de las reformas, desplazados desde los debates sobre desarrollo y crecimiento como base para cualquiera de ellas, y desde su descalificación como opuestas a la democracia, pues no expresarían los intereses de la mayoría de los partidos y del Congreso. Ahora volcados hacia los temas de la igualdad y la justicia social y territorial, la integralidad de los derechos humanos, y la delgada línea de pertinencia del juego de las ramas del poder público, dentro de una relativa estabilidad económica en condiciones de aumento del salario mínimo; y c) Los procesos de movilidad social impuestos a sangre y fuego durante las tres décadas de despojos y violencia del régimen uribista,<sup>68</sup> que se han abierto hacia la

.....

67 Hernán Darío Correa.

68 Denominación que, como régimen político dominante, se propone para rebasar los gobiernos de Uribe y del primer Santos propiamente dichos, y caracterizar y aludir a la combinación de políticas neoliberales del modelo extractivista y financiero de desarrollo, el ejercicio de violencias estatales y paramilitares, y la

perspectiva de la inclusión política y cultural con el estallido social y el triunfo electoral de la izquierda, cuando la juventud hija de dos generaciones de víctimas, salió y se tomó las calles para proclamar que venía a disputarse el futuro, al contrario de aquella de sus padres que llegó al extremo de ser caracterizada como los del “no nacimos pa’semilla”; y luego aportó a la relativa superación de la abstención electoral histórica, cuyos índices bajaron en gran parte en los escenarios de dicho estallido en algunas ciudades y regiones.

Todo ello se conjuga en lo que se podría llamar como el inicio de un cambio del período histórico en el país abierto desde hace cincuenta años con el fin del Frente Nacional, cuya inestabilidad política, el carácter contradictorio del reconocimiento de derechos en la Constitución del 91, y las contra-reformas subsiguientes, reprodujeron la profunda fisura en el régimen político nacional abierta desde la violencia de mediados del siglo pasado: la separación entre el país político formal y el país nacional real, acuñada a su manera por Albert Hirschmann como el trágico juego de no correspondencias entre la voz, la salida y la lealtad respecto de lo público oficial.<sup>69</sup> La su-

.....

imposición de contrarreformas a sangre y fuego que caracterizaron la vida del país entre los años 90 y el inicio del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez.

69 Sin voz, según Hirschmann, se producen la carencia de lealtad y de compromiso con el sistema de representación política, y la “salida” en las búsquedas de lucha social; que se retomó a comienzos del frente Nacional, agregamos nosotros, en el camino centenario de la lucha armada como parte de la lucha política nacional.

peración de dicha fisura desde la diferenciación de lo popular, sería uno de los aspectos centrales de la profundidad de los procesos de transformación que se han puesto en marcha o que se han explicitado durante el gobierno del cambio.

En las aguas encontradas de esa transición histórica, se están explicitando algunos cambios sociales profundos que encarnan las dimensiones paradójicas del actual régimen político nacional, estresado hasta el máximo por la férrea y obstinada oposición del establecimiento, y por el tesón del gobierno a pesar de las limitaciones de sus políticas.

En el primer sentido, hay procesos de cambios sociales desde la llegada a las ciudades de alrededor de ocho millones de personas víctimas de la violencia y despojadas de tierras, las cuales han ido definiendo su lugar dentro de nuevos procesos de urbanización, y luchando por su inclusión social, en algo favorecidos por las relativas bonanzas y estabilidad económica producto de los booms petrolero y energéticos de comienzos del siglo XXI, cuya destorcida explica en parte el estallido social mismo, que en términos de las subjetividades populares se expresó en un “no más” bajo la lógica de reacción y resistencia ante el inminente nuevo ciclo de despojo y extorsión de la mano de la fallida reforma tributaria del gobierno de Duque. Postura masiva cuyas potencias de lucha alternativa, aún en gran parte inéditas, se desprenden de las conexiones profundas entre ciudad y campo que se ha abierto por esas migraciones forzosas de las últimas décadas.

Igualmente, en el plano de la representación política, dentro de la dureza de la oposición y de los medios masivos de comunicación, es notorio el progresivo cambio centrado en la descomposición y la crisis de la derecha en el país, cada vez más evidenciada por su carencia de proyectos nacionales distintos de la recreación del miedo, la reacción ante la izquierda y la inseguridad, y sus políticas de desestabilización institucional y polarización ideológica; por su vínculo orgánico con la corrupción de

gran calado y de largo tiempo en el manejo de los recursos públicos; por el enjambre de disputas entre sus precarios dirigentes, y sus posiciones reaccionarias ante las mínimas reformas impulsadas por el gobierno, las cuales son de gran sensibilidad popular, como la salud, las pensiones y el código del trabajo; y por la ausencia de relevos de sus liderazgos políticos, dentro de una disputa por la opinión de las clases medias y de sectores campesinos del centro del país respecto del cambio, y en medio del avance de la progresiva verdad sobre lo acaecido en el país de los últimos treinta años, en el cual no sólo el rey sino toda la corte han ido quedando desnudos, como en el viejo cuento en el que bastó que un niño expresara que el rey estaba desnudo para desbaratar todo el tinglado de simulación y mentira de su condición política.

En el otro plano del régimen político actual, hay cambios producidos por las recomposiciones de la izquierda, empezando por incipientes diferenciaciones en su seno en los planos social, intelectual y político, y por relevos generacionales de sus liderazgos. Hasta el hecho de que está atravesada por una crisis de crecimiento histórico generada por complejos procesos y factores: la transformación de la vieja izquierda en progresismo, y el abandono del debate sobre el capitalismo como modo de producción; los avances de la verdad respecto de las antiguas Farc; la globalización de los conflictos armados en el país, y sus intrincadas inter-relaciones territoriales y respecto del narcotráfico y la delincuencia común; el caudillismo dentro del progresismo y la personalización de los liderazgos políticos partidistas, y especialmente del Presidente respecto del gobierno en su conjunto; y el estar atada cada vez más a las expectativas electorales de una campaña prematura y con cierto divorcio de las dinámicas territoriales, impuesta por la derecha y los medios de comunicación dominantes, la cual no ha estado exenta de falsas y voluntaristas idealizaciones de lo popular y sus formas de resistencia, lucha y movilización. Junto con los dos mayores factores de esos procesos: el silencio y distanciamiento del campo intelec-

tual de los debates sobre las encrucijadas nacionales, el contradictorio curso del gobierno y la naturaleza de los empeños de transformación social y política; y la emergencia cada vez más palpable de nuevos contenidos de oposición al capitalismo relacionados con las luchas territoriales y urbanas, recogidas en las ideas fuerza del primer programa de gobierno en torno a la justicia territorial, lo ambiental, las relaciones de género, la diversidad étnica y cultural, lo agrario más allá del acceso a la tierra en temas adicionales que son cruciales en la región andina; y la comunicación popular y alternativa; pero subordinados al realismo político electoral del progresismo.

Dentro de ese universo político, marcado por las tendencias de reconfiguración de los poderes mundiales ligados a vez más a la guerra como instrumento de renovación de los ciclos cada vez más estrechos del capital financiero, se podría hacer una suerte de inventario aproximativo de las ejecutorias de cambio del gobierno propiamente dicho, empezando por el cambio de referentes de legitimidad de la gestión pública, ya mencionado, más: 1. La vigencia de las ideas fuerza de su agenda original referidas al cambio climático y a la transición energética, de algún modo inamovibles en lo que viene del devenir nacional;<sup>70</sup> 2. El incipiente cambio en la doctrina de la seguridad nacional, y los ajustes institucionales de las

.....

70 Tema que se relaciona no sólo con las propuestas cambio de la matriz energética dominante, como se sabe basada en el uso de combustibles fósiles, sino con las tendencias mundiales de búsqueda de alternativas ante los límites del desarrollo capitalista mismo en la sostenibilidad de sus relaciones con la naturaleza como mina y como depósito de residuos (límites de la injusticia ambiental), y en sus inequidades cada vez más evidentes en la acumulación y la igualdad (límites de la injusticia social). Y que se sustenta en las dinámicas de las luchas sociales, políticas y en defensa de los derechos humanos, y en los actuales debates profundos en torno al post-capitalismo, el eco-socialismo o el capitalismo verde, y el negacionismo extremo del cambio climático como tal, como expresión máxima de las tensiones que crean dichos límites.

Fuerzas Armadas con la relativa depuración al comienzo del gobierno de los mandos históricos asociados a la Seguridad Democrática, y el mejoramiento de sus condiciones laborales; 3. La disputa por el manejo público de las rentas del Estado, y su destinación asociada a la seguridad social y los derechos fundamentales a la salud, el trabajo y las pensiones, hasta hoy en manos del capital bancario y financiero; 4. La reorientación de las inversiones en vías 4G y 5G definidas por dinámicas exportadoras, hacia vías secundarias y terciarias asociadas al mercado interno; 5. La ampliación de la cobertura del sistema salud pública hacia los territorios nacionales y el manejo público de sus recursos; 6. Una cierta concepción integral de los derechos humanos implicada en el Plan de Desarrollo (Moncayo, 2025). La reorientación de gran parte de las inversiones públicas hacia los territorios nacionales, el mercado interno y la inclusión social;<sup>71</sup> 8. La ampliación de los caminos de la reforma agraria, con el cruce de compra de tierras y extinciones de dominio y su entrega a comunidades campesinas, entre otros aspectos; y 9. Los hitos de inclusión social altamente simbólicos y de gran potencial político, marcados por el ingreso a altos cargos de la burocracia estatal en la diplomacia, los ministerios y otras entidades, de jóvenes y personas de izquierda procedentes de los grupos étnicos y de las regiones.

Cambios cuyo destino sin duda dependerá de la persistencia política en torno a ellos por parte de las luchas populares y ciudadanas durante el año en curso, incluyendo la consulta popular, y en las próximas elecciones;

.....

71 Entre muchos ejemplos posibles, el cumplimiento de metas de la política de vivienda social un año antes de terminar el período de gobierno; los limitados, aunque relativamente significativos, avances de la reforma agraria; y la reorientación de la inversión del porcentaje territorial en la política cultural del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en tanto el 70% de ella que se ejecutaba en tres ciudades principales, ahora referidos a los territorios del país profundo.

los cuales, además, están ligados como pocos asuntos al destino de la paz, como gran factor des o estabilizador del régimen político nacional, cuya situación como pocas anuda el carácter paradójico de las ejecutorias del gobierno, y de todos los factores y procesos de cambio mencionados, y se cierne como un cielo ensombrecido sobre la pregunta por nuevo ciclo de violencia y desarrollo en el país.

En este último sentido, un escollo evidente a resolver está centrado en la batalla cultural por las narrativas del cambio, más allá de la esgrimida polarización como supuesta falacia de las debilidades o equivocaciones del gobierno frente a la negación de las reformas propuestas, levantada como verdades a medias y mentiras completas dentro de las tácticas de una derecha que busca desesperadamente investirse de centro ante la inminencia del próximo debate electoral. La polarización, en efecto, aunque es asunto relevante que debe atenderse en los debates por venir, se levanta desde las maniobras de los grandes medios de comunicación, pero no logra interpretar cabalmente ni investir el universo de los cambios en marcha, según lo expuesto.

A ese respecto, el derecho a la paz se erige otra vez, a nuestro modo de ver, como el gran referente político de las recomposiciones del régimen político nacional, y especialmente

de la izquierda en su posible continuidad en el poder del ejecutivo, desde el reto de profundizar y dar consistencia a las ideas fuerza de la transformación del país en perspectivas post-capitalistas, que superen las ideas ingenuas actuales en torno a un supuestamente posible capitalismo popular y verde. Bajo el concepto de lo paradójico de este sistema social, cuya fuerza reside en que “las paradojas no son contradictorias, sino que nos hacen asistir a la génesis de la contradicción más allá de su aplicación a lo real y a lo posible, y más bien como aportantes a lo imposible de quienes siguen buscando la transformación y el cambio” (Deleuze, 1989).

## Referencias

- Moncayo, Héctor León (2024). “El Plan de Desarrollo: Un compromiso explícito y propositivo”, en *El camino del cambio. Avances y tropiezos de la paz, los derechos humanos y la democracia. Segundo año del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez*. Octubre.
- Deleuze, Gilles (1989). *Lógica del sentido*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica. P. 50.

# RECOMENDACIONES



**E**n el segundo informe anual sobre los derechos humanos en el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez, “El camino del cambio”, se presentaron por parte de la sociedad civil un total de 25 recomendaciones dirigidas al gobierno nacional, al Congreso de la República, a los organismos de investigación y control y al Ministerio Público. A diferencia de los anteriores informes, en esa oportunidad se decidió presentar un número reducido de recomendaciones que atendieran a prioridades y preocupaciones que fueron planteadas con el fin de enfocar la acción institucional en medidas urgentes y estratégicas para avanzar en la garantía efectiva de los derechos humanos, acelerar la implementación del Acuerdo de Paz y la Paz Total, y responder a los retrocesos identificados en distintos territorios.

Con el fin de hacerle seguimiento a tales llamados durante el tercer año de gobierno, el total de 25 recomendaciones fueron divididas en tres categorías: i.) Paz, con un total de ocho recomendaciones; ii.) Democracia, con tres; y iii.) Derechos Humanos con catorce. Así mismo, para cada categoría se asignaron subcategorías derivadas del tema específico de cada recomendación, la cual fue clasificada según su nivel de cumplimiento en tres grados: bajo, medio y alto. Dicho análisis se llevó a cabo a través del seguimiento con fuentes de información oficiales, prensa e informes de sociedad civil, que dan cuenta de los adelantos por parte del Estado en cada temática de la recomendación, cuyo periodo de análisis de cumplimiento está basado en la información pública encontrada desde el 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre del mismo año.

## **Recomendaciones relacionadas con Paz**

Las ocho recomendaciones relacionadas con la paz se enfocaron en la necesidad de articular la política de Paz Total con la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, entendiendo que este último ha sido la hoja de ruta para consolidar las iniciativas de paz y solucionar problemas estructurales que han sido causantes del conflicto armado en Colombia. Así, las recomendaciones planteadas no solo se enfocan en la importancia del engranaje de las políticas públicas con lo dispuesto en dicho Acuerdo, sino con reforzar la acción del Estado en pro de los derechos de las víctimas. En consecuencia, bajo esta categoría fue posible observar tres subtemas: Acuerdo de Paz, Paz Total y Reparación a las víctimas.

Sobre el Acuerdo de Paz se hicieron tres recomendaciones, enfocadas en la implementación de la política de drogas y cultivos de uso ilícito, con el fin de priorizar los mecanismos de sustitución voluntaria de economías ilícitas y limitar los mecanismos de erradicación forzada que adelanta la Fuerza Pública. Al respecto, es importante destacar que durante el octavo año de implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz, el Instituto Kroc reportó que no se han producido cambios o aumentos en el nivel de aplicación, y que, en noviembre de 2024, el 51% de las disposiciones no habían presentado o tenían sólo mínimos avances. (Kroc, 2025). Específicamente, respecto al PNIS los niveles de cumplimientos reportados por esta institución fueron bajos, así como en relación con el Programa Nacional de Inter-

vención Integral, la creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor y medidas preventivas. Sin embargo, en datos oficiales, se presenta el cumplimiento durante 2024 de al menos el 50% (Siipo-Dnp, 30, 06, 2025). Así mismo, se presentaron situaciones de erradicación con glifosato en el Catatumbo. A pesar de la suspensión general, en marzo de 2025, el gobierno retomó la erradicación terrestre de cultivos de coca (El País, 10, 04, 2025). Esta recomendación se encuentra en un nivel bajo de cumplimiento.

Así mismo, se recomendó al Gobierno nacional que se pueda llevar a cabo la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Al respecto, el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) en su cuarto informe sobre el desarrollo respectivo, publicado en julio de 2025, señaló que, aunque durante el 2024 hubo avances importantes como el aumento de reparaciones a víctimas o actos simbólicos de reconocimiento, recomendaciones como las relacionadas con los pueblos étnicos y las personas LGBTIQ+ no presentan avances. Así mismo, la respuesta institucional ha sido débil en cuanto a la implementación de los llamados y la permanencia del legado de la CEV. Es por eso que dicha recomendación presenta un nivel bajo de implementación.

La tercera recomendación identificada bajo esta categoría va dirigida a la Procuraduría General de la Nación, para que pueda desarrollar sus funciones preventivas y disciplinarias sobre personas que ejercen la función pública señalados de tener relacionamiento con organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo. Teniendo en cuenta que el AFP dispuso de la necesidad de crear una política criminal para el desmonte de dichas estructuras a través de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, durante el 2024 no se conoció de alguna acción realizada por la Procuraduría sobre la materia. Ante la falta de información o visibilidad de iniciativa institucional, también presenta un nivel bajo de cumplimiento.

Frente a la subcategoría de Paz Total se presentaron tres recomendaciones: un llamado a la reestructuración de la Política de Paz Total y al logro de un Acuerdo Nacional, con base en siete componentes: 1) la armonización con el Acuerdo de Paz; 2) la participación de sociedad civil; 3) la articulación de la política de paz con una política de seguridad y garantías para la población defensora de derechos humanos; 4) espacios de negociación con actores armados, así como un marco jurídico aprobado por el Congreso para dicho propósito; 5) acordar ceses multilaterales de fuego; 6) hacer efectivo el servicio social para la paz; y 7) una estrategia de comunicación y pedagogía para promover la paz.

Durante el 2024 se libró la apuesta del gobierno nacional por alcanzar una salida negociada y dialogada al conflicto con distintos grupos armados y organizaciones criminales, y en desarrollo de la política de Paz Total se adelantaron en paralelo nueve escenarios de conversaciones con los grupos o estructuras criminales, al tiempo que se impulsaron transformaciones territoriales, es decir acciones destinadas a fortalecer la infraestructura y servicios básicos en los territorios más afectados por el conflicto (Consejería de Paz, 10, 01, 2025), mediante lo que la Consejería Comisionada de Paz ha llamado “Maquetas de paz” (DNP, 9, 03, 2025).

A finales del 2024, el gobierno reportó la estructuración de cinco maquetas de paz en Tumaco y Triángulo de Telembí -cuatro municipios- en Nariño; Abades -diez municipios-, en Nariño; Bajo Calima y Bajo San Juan, en Chocó y Valle del Cauca; Quibdó, en Chocó; y Yarí, en Meta y Caquetá (Gobierno de Colombia, 2016). Infortunadamente, es preocupante la poca información pública disponible sobre el avance en la implementación y los resultados de estas acciones, así como la poca articulación de la Consejería Comisionada con otras instituciones para este tema.

En el plano de las negociaciones, los mayores avances se registraron en los procesos lo-

cales con las bandas criminales que operan en Buenaventura, el Valle de Aburrá y Quibdó, así como con estructuras armadas disidentes del ELN. No obstante, la mesa de diálogo con esta guerrilla fue suspendida tras la ofensiva de ese grupo contra la población civil en el Catatumbo (febrero de 2025). Aunque en mayo de 2024 se había definido un modelo para la participación de la sociedad civil, el incumplimiento por parte del ELN de acuerdos como el cese al fuego y la prohibición del secuestro llevó a la suspensión de los diálogos en enero de 2025.

El rompimiento de la mesa con el ELN, las críticas de más de 500 organizaciones y el reconocimiento presidencial del fracaso reflejan que la política de Paz Total enfrenta serias debilidades en términos de legitimidad pública, coherencia institucional y sostenibilidad. En términos generales, el avance ha sido limitado, persisten retos estructurales significativos y el margen para consolidar un Acuerdo Nacional de Paz como Política de Estado sigue siendo estrecho.

Aunque el discurso gubernamental persiste, los avances relacionados con esta recomendación no han sido altos. Por tal motivo, el nivel de cumplimiento es bajo.

Otra de las recomendaciones está relacionada con el trámite legislativo a un marco normativo de sujeción o sometimiento para la desmovilización de las organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo, teniendo en cuenta las propuestas y recomendaciones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Durante el 2024 no se presentó un avance respecto a esta recomendación.

Sin embargo, para 2025 el Ministerio de Justicia elaboró un proyecto de ley que plantea penas reducidas y otros beneficios judiciales a cambio de colaboración, confesión, desarme y reparación, sin otorgar estatus político a las organizaciones criminales. Este proyecto ha generado críticas de diversos sectores, por la falta de deliberación clara, riesgos de impunidad, y percepción de beneficios excesivos a quienes han delinquido (El País, 22, 07, 2025). A

pesar de esto, dicha recomendación se puede clasificar en un nivel medio de cumplimiento.

Finalmente, se recomendó el apoyo y control político del Congreso en iniciativas de construcción de paz. Entre 2024 y el primer semestre de 2025, el Congreso, a través de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes, asumió un rol activo en el control político sobre la implementación de la política de Paz Total. En abril de 2024, la Presidencia de la Comisión anunció la realización de debates de control político y la solicitud formal de informes al Ejecutivo sobre los avances y retos de esta política, particularmente en lo relacionado con su impacto en víctimas y territorios (Cámara de Representantes, 16, 04, 2024). Durante el año 2024 y comienzos de 2025, se desarrollaron discusiones en el Senado y la Cámara que incluyeron llamados a reactivar diálogos con el ELN bajo condiciones serias y verificables (Senado de la República, 22 de mayo de 2024). Sin embargo, al cierre de la legislatura en junio de 2025, varios proyectos legislativos clave para la implementación del Acuerdo de Paz y el desarrollo territorial, como la Jurisdicción Agraria y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), no registraron avances significativos o se encontraban en riesgo de archivo, lo que limita la efectividad del control político ejercido hasta ahora. (El Espectador, 18 de junio de 2025). Esta recomendación se encuentra en el nivel medio de cumplimiento.

Finalmente, en la subcategoría de reparación, se recomendó a la Defensoría del Pueblo ampliar y fortalecer el acompañamiento a las víctimas de conflicto armado, de violencia sociopolítica y de la criminalidad del Estado. Al respecto, en el año 2024 y lo corrido de 2025, la Defensoría del Pueblo ha fortalecido su labor de acompañamiento a víctimas del conflicto armado mediante acciones humanitarias y de exigibilidad de derechos (Defensoría del Pueblo, 2024). En Arauca, brindó atención directa a 428 víctimas de desplazamiento forzado, incluyendo asistencia médica, asesoría jurídica y acompañamiento a mujeres, niños y comu-

nidades étnicas, además de coordinar treinta jornadas de atención y tres comisiones de verificación humanitaria. (Defensoría del Pueblo, 26 de junio de 2024). Asimismo, mantuvo la emisión de alertas tempranas que identificaron riesgos en 790 municipios y desarrolló acciones de protección a liderazgos sociales y defensores de derechos humanos, con énfasis en mujeres (Defensoría del Pueblo, 2025). Estos avances, aunque relevantes, no configuran aún una estrategia integral y permanente con capacidades presupuestales y de personal suficientes para cubrir la magnitud de las necesidades de la población víctima. Esta recomendación está en un nivel medio de cumplimiento.

## Recomendaciones relacionadas con Derechos Humanos

Por otra parte, dentro de la categoría de Derechos Humanos se formularon quince recomendaciones divididas en Personas Defensoras de Derechos Humanos; Reformas sociales y políticas; Género e igualdad; Inteligencia y Migración.

Sobre la subcategoría de personas defensoras de derechos humanos se identificaron un total de siete recomendaciones, de las cuales se insistía en la reactivación del Proceso Nacional de Garantías, el rediseño del modelo de protección de la Unidad Nacional de Protección, y de las estrategias de investigación sobre los crímenes en contra de esta población, el cumplimiento de la sentencia SU-546 de 2023 de la Corte Constitucional, y el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas.

Específicamente, este grupo de recomendaciones presenta un nivel bajo de cumplimiento, toda vez que la sentencia SU-546 de 2023 trazó una hoja de ruta para las instituciones en cumplimiento de llamados similares a los que se han hecho por décadas por parte del movimiento social.

Sin embargo, frente al Proceso Nacional de Garantías, aunque existen 24 mesas territoriales en la mayoría de los departamentos, cuyo funcionamiento enfrenta problemas por la fal-

ta de capacidad de la Defensoría del Pueblo para dinamizarlas, el desconocimiento de las autoridades locales sobre el AFP y la sentencia SU-546 de 2023, y la desconfianza de las personas defensoras debido a vínculos entre Fuerza Pública y actores armados. Esto ha limitado la adopción de medidas efectivas de protección. Así mismo, la Mesa Nacional de Garantías, luego de constantes llamados al gobierno para la reactivación, solo tuvo la oportunidad de sesionar el 11 de julio de 2024 (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo). Aunque es un espacio que debe ser convocado cada tres meses por orden de la Corte Constitucional (2023), hasta el 16 de enero de 2026 se volvió a llevar a cabo la sesión, sin el resultado esperado. Las intervenciones de las entidades continúan sin abordar las causas estructurales de violencia en contra de las personas defensoras.<sup>72</sup>

Por otra parte, desde hace tres años se ha venido trabajando en la construcción de una política pública integral de garantías para la defensa de los derechos humanos en Colombia. Dicha propuesta fue impulsada por sociedad civil a través de las plataformas de derechos humanos, la CACEP y las plataformas de mujeres, y contempla acciones dirigidas al respeto, protección, prevención de agresiones, acceso a la justicia y garantías de no repetición para quienes ejercen la labor de defensa de los derechos humanos. Este proceso ha contado con etapas de formulación participativa en el nivel territorial, con personas defensoras y nacional, con las instituciones llamadas a tener responsabilidades. Se espera que pueda concluir de manera satisfactoria durante el 2025.

.....

72 Coordinación Colombia Europa Estados Unidos. En la Mesa Nacional de Garantías se evidencia las dificultades para concertar medidas de seguridad y participación para personas defensoras y liderazgos sociales en los territorios en el marco de la Paz Total. Disponible en: <https://coeuropa.org.co/en-la-mesa-nacional-de-garantias-se-evidencia-las-dificultades-para-concertar-medidas-de-seguridad-y-participacion-para-personas-defensoras-y-liderazgos-sociales-en-los-territorios-en-el-marco-de-la-p/>

Por otra parte, el modelo de protección en Colombia presenta fallas estructurales que impiden una respuesta eficaz a las necesidades de las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales. La UNP ha sido objeto de reformas sin participación de la sociedad civil, lo que ha debilitado su legitimidad y capacidad de respuesta (Somos Defensores). Persisten problemas como la desarticulación institucional, el enfoque reactivo e individual, la tercerización del servicio, la corrupción y la desconexión entre las medidas otorgadas y las necesidades reales (Somos Defensores, CIDH, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). Organizaciones nacionales e internacionales han reiterado la necesidad de transitar hacia un modelo integral que incorpore enfoques diferenciales -étnico, de género, territorial e interseccional-, respete las formas propias de protección colectiva, y fortalezca la participación de las comunidades en el diseño e implementación de las medidas (Somos Defensores).

En cuanto a la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de crímenes cometidos contra personas defensoras, la mayoría de los casos siguen sin resolverse, lo que demanda reforzar las capacidades de investigación de la FGN en las regiones más afectadas (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2024). En informe presentado el 25 de febrero de 2025, en cumplimiento de la sentencia SU-546 de 2023, la FGN reportó un total de 1372 casos de homicidio de los que ha tenido conocimiento desde 2016 a 2024. De estos, de 1322 que han tramitado, solamente 227 han tenido sentencia, en los que 217 han tenido a la imposición de penas a los responsables. Es decir, solo el 17,1% de los casos investigados por la Fiscalía, han tenido sentencia con condena de responsables (Fiscalía, 2025).

Por otra parte, en cuanto a la subcategoría relacionada con género e igualdad se identificaron dos recomendaciones. Se hizo un llamado al fortalecimiento de las capacidades operativas y presupuestales del Ministerio de Igualdad y Equidad con el fin de cumplir con

su misión, así como a la creación e implementación de estrategias de atención e investigación de violencias basadas en género a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

Sin embargo, solo hasta abril de 2025 se designó a Juan Carlos Florián Silva como Vice-ministro de Diversidades, lo que representa un avance institucional formal en la materia (Ministerio de Igualdad y Equidad de Colombia, 2024). Ese mismo año, el ministro Carlos Rosero anunció un plan de choque para mejorar la ejecución presupuestal mediante reorganización institucional, aunque los niveles siguen siendo críticos: 0,4 % en 2023, 1,6 % hasta septiembre de 2024 y 2,4 % al cierre de ese año (El País, 2024). También se publicó el CONPES LGBTIQ+ con plan de acción y seguimiento por SisCONPES (DNP, 2025). Sin embargo, persisten retos en capacidad operativa, autonomía institucional, financiamiento efectivo y continuidad del personal técnico frente a cambios frecuentes en el gabinete. Esta recomendación podría clasificarse en un nivel bajo de cumplimiento.

En 2024 se registraron avances parciales en el cumplimiento de la recomendación relacionada con la Fiscalía General de la Nación (2024) de protocolos específicos para la investigación de violencias basadas en género, que incluyen un checklist para violencia sexual, cartillas de buenas prácticas y una guía para delitos relacionados con orientación sexual e identidad de género. Asimismo, el 25 de junio de 2024 se creó una Unidad Especial a nivel central y en direcciones seccionales para abordar delitos priorizados contra niños, niñas y adolescentes, integrando el Grupo de Trabajo Nacional de Violencia de Género. No obstante, persisten retos estructurales, como el aumento del 48 % en los casos de violencia intrafamiliar entre enero y julio de 2024 respecto al mismo periodo de 2023 (91 649 reportes), así como un incremento del 9,1 % en los delitos sexuales, que superaron los treinta mil casos reportados en 2024, lo cual evidencia que las estrategias implementadas aún no logran un impacto sostenido en la reducción de estas violencias (CEJ, 2024). Esta

recomendación estaría en un nivel medio de cumplimiento.

La subcategoría de Reformas Sociales presenta cuatro recomendaciones enfocadas en el trámite a las reformas a la salud y la reforma laboral, así como los ajustes al sistema nacional de estratificación y la disminución de las brechas socioeconómicas. También en lo relacionado con los ajustes de proyectos económicos y de seguridad que afecten el ambiente y la biodiversidad, así como la incorporación del enfoque de justicia ambiental en las políticas públicas. Esta categoría puede considerarse en nivel medio de cumplimiento.

Al respecto, es importante mencionar que la reforma laboral fue aprobada en junio de 2025 por parte del Congreso de la República, y prevé beneficios importantes, como recargos del 100 % para trabajo dominical y festivo, seguridad social para repartidores de plataformas digitales, así como fortalece los contratos de aprendizaje (Senado, 2025).

Por otra parte, la reforma a la salud permanece en trámite el Congreso de la República. Sin embargo para el 31 de julio de 2025 el gobierno expidió el Decreto 0858 de 2025, que adopta un modelo de salud preventivo, predictivo y resolutivo, centrado en la atención primaria.

La subcategoría de inteligencia solo presenta una recomendación, la cual pide avanzar en una reforma integral del sector seguridad que garantice el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV, así como la implementación de órdenes judiciales internacionales relacionadas con actividades de inteligencia y contrainteligencia, y la inclusión de acciones afirmativas de género. Esta recomendación se encuentra en un nivel bajo de cumplimiento.

Si bien el Gobierno ha manifestado voluntad política para avanzar en transformaciones estructurales del sector seguridad, la materialización de estas reformas ha enfrentado importantes obstáculos. La reforma integral de la Policía Nacional no logró ser aprobada en

el Congreso, manteniéndose bajo la órbita del Ministerio de Defensa y sin cambios sustantivos en su estructura civil (El Espectador, 2025). Del mismo modo, la reforma al sistema de inteligencia y contrainteligencia ordenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos tampoco se ha concretado. No obstante, se han registrado señales positivas, como la adopción de la Política de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa en 2024, que busca alinear la actuación de la Fuerza Pública con estándares internacionales y promover la protección de la población civil (Mindefensa, 2024).

## Recomendaciones relacionadas con Democracia

Finalmente, la categoría de Democracia presenta dos recomendaciones. En primer lugar, se recomienda al Congreso fortalecer el debate legislativo y reducir el ausentismo congressional para garantizar una participación activa, informada y responsable en la formulación de leyes. A pesar de medidas recientes para mejorar el funcionamiento del Congreso, como descuentos salariales por inasistencias (Infobae, 2025), persisten deficiencias estructurales que afectan la calidad legislativa y la legitimidad democrática. El ausentismo crónico, con más de 800 inasistencias en el Senado en 2024 (infobae, 2025a), evidencia una cultura de baja responsabilidad que debilita la deliberación plural y el compromiso con el interés público. Esta recomendación se encuentra en un nivel bajo de cumplimiento.

En segundo lugar, se recomienda a la Procuraduría General de la Nación dar cumplimiento efectivo a las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos frente a las decisiones sobre destitución e inhabilitación sobre servidores públicos elegidos popularmente. Al respecto, la implementación normativa aún es parcial y la Procuraduría sigue actuando con facultades directas que podrían contravenir el principio de control judicial efectivo, por lo que el nivel de esta recomendación es bajo.

En síntesis, el balance general del seguimiento a las 25 recomendaciones presentadas en el tercer informe anual refleja avances parciales y fragmentados, con predominio de niveles de cumplimiento bajos en la mayoría de categorías y subcategorías. Aunque existen señales positivas, como la aprobación de la reforma laboral, la publicación del CONPES LGBTIQ+, el fortalecimiento de algunas acciones de la Defensoría del Pueblo y la formulación de proyectos legislativos clave para la Paz Total, estas iniciativas se ven opacadas por la falta de resultados sostenidos, la limitada articulación interinstitucional, la baja ejecución presupuestal, la persistencia de obstáculos políticos y la ausencia de estrategias integrales. En conjunto, el escenario evidencia que, pese a la voluntad declarada por el Gobierno y ciertos órganos legislativos y de control, persisten retos estructurales que impiden transformar estos compromisos en avances sustantivos para la garantía de derechos humanos, la implementación del Acuerdo de Paz y el fortalecimiento democrático.

## Referencias

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe del 3 de junio de 2024, párr. 50

Cámara de Representantes. (16 de abril de 2024). **Presidente de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes anuncia debate de control político**. Recuperado de: [https://www.camara.gov.co/presidente-de-la-comision-de-paz-de-la-camara-de-representantes-anuncia-debate-de-control-politico?utm\\_source](https://www.camara.gov.co/presidente-de-la-comision-de-paz-de-la-camara-de-representantes-anuncia-debate-de-control-politico?utm_source)

CIDH. Observaciones Preliminares visita in loco a Colombia.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Disponible en <https://www.colectivodea->

[bogados.org/manana-se-instala-con-el-gobierno-nacional-la-mesa-nacional-de-garantias-para-la-defensa-de-los-ddhh/](https://www.bogados.org/manana-se-instala-con-el-gobierno-nacional-la-mesa-nacional-de-garantias-para-la-defensa-de-los-ddhh/)

Consejería de Paz. Maquetas de Paz. (10 de enero de 2025). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qNlR8cGuyZc>

Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ). (2024). **Informe sobre violencia de género contra la mujer en Colombia**. Recuperado de <https://cej.org.co/publicaciones/informe-violencia-de-genero-contra-la-mujer-en-colombia/>

Corte Constitucional, sentencia SU-546 de 2023.

Defensoría del Pueblo. (2024). **Informe de Gestión 2024**. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co>

———. (26 de junio de 2024). **Defensoría del Pueblo garantiza atención a víctimas de desplazamiento forzado en Arauca**. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/defensoria-del-pueblo-garantiza-atencion-a-victimas-de-desplazamiento-forzado-en-arauca/>

———. (2025). **Alertas tempranas y acciones de protección de la Defensoría del Pueblo**. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co>

DNP. **Documento CONPES Nº 4147 – Política Nacional para la Garantía de los Derechos de la Población LGBTIQ+**, 26 de marzo de 2025.

DNP, X: @DNP\_Colombia, 9 de marzo de 2024

El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/reforma-a-la-policia-un-proyecto-que-no-avanza-en-el-congreso/>

———. (18 de junio de 2025). **Congreso: estos son los proyectos del Acuerdo de Paz que entran en cuenta regresiva en la última legislatura de Petro**. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/>

paz-y-memoria/congreso-estos-son-los-proyectos-del-acuerdo-de-paz-que-entran-en-cuenta-regresiva-en-la-ultima-legislatura-de-petro/?utm\_source

El País. (2024, 22 de noviembre). *El Ministerio de la Igualdad, en la mira por ejecutar solo el 2,4 % de su presupuesto*. <https://elpais.com/america-colombia/2024-11-22/el-ministerio-de-la-igualdad-en-la-mira-por-ejecutar-solo-el-24-de-su-presupuesto.html>

———. (2025). <https://elpais.com/america-colombia/2025-07-22/la-nueva-propuesta-de-petro-para-someter-a-los-criminales-recibe-duras-criticas-de-la-justicia-y-negociadores-de-paz>

———. [https://elpais.com/america-colombia/2025-04-10/colombia-retoma-la-erradicacion-forzada-de-coca-con-glifosato-pese-a-la-promesa-de-petro.html?utm\\_source](https://elpais.com/america-colombia/2025-04-10/colombia-retoma-la-erradicacion-forzada-de-coca-con-glifosato-pese-a-la-promesa-de-petro.html?utm_source)

Fiscalía general de la Nación. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/guia-de-buenas-practicas-para-la-investigacion-y-judicializacion-de-violencias-fundadas-en-la-orientacion-sexual-y-o-identidad-de-genero-real-o-percibida-de-la-victima/>

———. (2024). *Informes y documentos de gestión*. Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/defensores/informes/>

Gobierno de Colombia. Informe Nacional sobre el Plan de Impulso para la Aceleración de la Implementación del Acuerdo de Paz de 2016. Disponible en: <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/10/Informe-Plan-de-Impulso-a-la-Implementacion-V.-Final-081024.pdf>

Infobae (2025). <https://www.infobae.com/colombia/2025/08/07/proponen-descontar-sueldo-por-inasistencia-en-camara-y-varios-congresistas-advierten-obstaculos-legales/>

———. (2025a). [mularon-838-inasistencias-en-2024-estos-son-los-congresistas-con-mas-ausencias-en-plenarias/](https://www.infobae.com/colombia/2025/03/08/senadores-acu-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

Instituto Kroc. Navegando las aguas de la paz: avances, retos y oportunidades en el octavo año de implementación diciembre 2023 a noviembre 2024. 10 de junio de 2025. Disponible en: [https://curate.nd.edu/articles/report/Navegando\\_las\\_aguas\\_de\\_la\\_paz\\_avances\\_retos\\_y\\_oportunidades\\_en\\_el\\_octavo\\_a\\_o\\_de\\_implementaci\\_n\\_diciembre\\_2023\\_a\\_noviembre\\_2024/28706174?file=55272305](https://curate.nd.edu/articles/report/Navegando_las_aguas_de_la_paz_avances_retos_y_oportunidades_en_el_octavo_a_o_de_implementaci_n_diciembre_2023_a_noviembre_2024/28706174?file=55272305)

Mindefensa. <https://www.mindefensa.gov.co/ministerio/centro-de-documentos/derechos-humanos>

Ministerio de Igualdad y Equidad de Colombia. (2025, 7 de mayo). *Publicación en X sobre avances del Viceministerio de Diversidades*. Recuperado de [https://x.com/MinIgualdad\\_Col/status/1907825126890156204](https://x.com/MinIgualdad_Col/status/1907825126890156204)

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del 27 de marzo de 2024, párr. 50.

Senado de la República. (22 de mayo de 2024). *Reactivar diálogos con el ELN en condiciones serias para disminuir la guerra en territorios: Aída Quilcué*. Recuperado de: [https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6621-reactivar-dialogos-con-el-eln-en-condiciones-serias-para-disminuir-la-guerra-en-territorios-aida-quilcue?utm\\_source](https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6621-reactivar-dialogos-con-el-eln-en-condiciones-serias-para-disminuir-la-guerra-en-territorios-aida-quilcue?utm_source)

———. <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6565-senado-aprueba-reforma-laboral>

SIIPO.DNP (2025). <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XkrwdqwSOBSOvrRqYcbA30,06,2025>.

Somos Defensores. Disponible en <https://somosdefensores.org/llamamiento-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-frente-al-modelo-de-proteccion-en-colombia/>

# SIGLAS

<b>ACSN</b>	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada
<b>ADRES</b>	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
<b>AETCR</b>	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
<b>AFP</b>	Acuerdo Final de Paz
<b>AGC</b>	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
<b>AML</b>	Armas Menos Letales
<b>ANLA</b>	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
<b>ASCAMCAT</b>	Asociación Campesina
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras
<b>AT</b>	Alertas Tempranas
<b>AUC</b>	Autodefensas Unidas de Colombia
<b>ADHyC</b>	Autos de Determinación de Hechos y Conductas
<b>CAP</b>	
<b>CAR</b>	Corporación Autónoma Regional
<b>CASCDLAT</b>	Corporación Ambiental de Santander Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas
<b>CERAC</b>	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
<b>CINEPCIPRAT</b>	Centro de Investigación y Educación Popular Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
<b>CNGS</b>	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
<b>CEV</b>	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>CODHES</b>	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CPMAN</b>	Comité de Seguimiento y Monitoreo del Plan de Acción Nacional
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística

<b>DEVCO</b>	Dirección General para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (Comisión Europea)
<b>DIDH</b>	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
<b>DIH</b>	Derecho Internacional Humanitario
<b>DMM</b>	Desplazamiento Múltiple y Masivo
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DSCI</b>	Dirección de Sustitución de Cultivos
<b>EEUUECI</b>	Estados Unidos de AméricaEstado de Cosas Inconstitucional
<b>EGCELN</b>	Ejército Gaitanista de ColombiaEjército de Liberación Nacional
<b>EMBF</b>	Estado Mayor de los Bloques y Frentes
<b>EMC</b>	Estado Mayor Central
<b>EOCAI</b>	Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto
<b>EPS</b>	Entidad Promotora de Salud
<b>ESE</b>	Empresa Social del Estado
<b>EUA</b>	Estados Unidos de América
<b>FARC</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<b>Farc-EPFFMM</b>	Fuerzas Armadas de Colombia – Ejército del PuebloFuerzas Militares
<b>FT</b>	Fondo de Tierras
<b>GAO</b>	Grupos Armados Organizados
<b>GAOML</b>	Grupos Armados al Margen de la Ley
<b>GDO</b>	Grupos Delincuenciales Organizados
<b>HSH</b>	Hombres que tienen sexo con hombres
<b>IDEAM</b>	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
<b>IDEPI</b>	Instituto de Estudios Políticos de la Universidad del Norte
<b>IIEC</b>	Instituto Internacional de Estudios del Caribe
<b>IGAC</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>INTPA</b>	Dirección General para las Asociaciones Internacionales (Comisión Europea)
<b>IPCC</b>	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático
<b>IPS</b>	Institución Prestadora de Servicios de Salud
<b>JARJEP</b>	Jurisdicción Agraria y RuralJurisdicción Especial de Paz
<b>LGBTIQ+</b>	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Intersexuales, Queer y otras identidades
<b>MADR</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

<b>MAE</b>	Mesa Asesora Externa
<b>MTG</b>	Mesas Territoriales de Garantías
<b>NNA</b>	Niños, Niñas, Jóvenes y Adolescentes
<b>OACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>OACP</b>	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
<b>OCHA</b>	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PAI</b>	Planes de Atención Inmediata
<b>PISDA</b>	Planes de Sustitución y Desarrollo Alternativo
<b>PAN</b>	Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad
<b>PARES</b>	Fundación Paz & Reconciliación
<b>PECAT</b>	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato
<b>PDET</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>PIG</b>	Plan Integral de Gestión
<b>PIGMY</b>	Plan Integral de Gestión y Manejo del Yacimiento
<b>PIP</b>	Proyecto de Inversión Pública
<b>PLE</b>	Proyecto de Ley Estatutaria
<b>PMAI</b>	Plan de Manejo Ambiental Integral
<b>PMI</b>	Plan Maestro de Infraestructura
<b>PNIS</b>	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
<b>RRI</b>	Reforma Rural Integral
<b>RUPTA</b>	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
<b>SA</b>	Sección de Apelación
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SIAP</b>	Sistema de Información de Agresiones a la Protesta
<b>SIIPO</b>	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
<b>SRVD</b>	Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad
<b>SDSJ</b>	Sala de Definición de Situaciones Jurídicas
<b>SISDHES</b>	Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos
<b>SISEP</b>	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

<b>SIVJNR</b>	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
<b>TOAR</b>	Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador y Restaurador
<b>UAEGRD</b>	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
<b>UBPD</b>	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
<b>UNDMO</b>	Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden
<b>UNODC</b>	Misión de Verificación de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>UPBD</b>	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
<b>UPC</b>	Unidad de Pago por Capitación
<b>URT</b>	Unidad de Restitución de Tierras
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>UTL</b>	Unidades de Trabajo Legislativo
<b>VBG</b>	Violencias Basadas en Género
<b>ZUTZRC</b>	Zonas de Ubicación Temporal Zonas de Reserva Campesina







PLATAFORMA COLOMBIANA DE  
**DERECHOS HUMANOS,  
DEMOCRACIA Y DESARROLLO**



**E**l Tercer Informe Nacional de Derechos Humanos ofrece un análisis colectivo sobre la situación de los derechos humanos en Colombia durante el tercer año de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez.

El Informe recoge voces de los territorios y las organizaciones sobre los principales riesgos y violencias que enfrentan comunidades, liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos, así como un balance de las reformas sociales, los retos de la paz total, la política de seguridad, los derechos de las mujeres y poblaciones LGBTIQ+, y las tensiones en torno a la democracia.

Más que una evaluación gubernamental, este Informe busca aportar insumos críticos y propositivos para comprender la disputa actual por los derechos humanos y el cambio, visibilizar resistencias y fortalecer las agendas colectivas de la paz, la democracia y los derechos humanos en el país.

Financia:  
**misereor**  
TEJIENDO UN MUNDO JUSTO

  
**AGIAMONDO**

 Ziviler Friedensdienst  
Servicio Civil para la Paz  
**Construyendo Futuro**