



Decisiones impostergables en materia de derechos humanos

Recomendaciones para candidatas
y candidatos a la Presidencia
y Vicepresidencia de la República

Defensoría del Pueblo

www.defensoria.gov.co





Decisiones impostergables en materia de derechos humanos

**Recomendaciones para candidatas
y candidatos a la Presidencia
y Vicepresidencia de la República**

Abril de 2026



Defensoría del Pueblo, abril 2026

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

Decisiones impostergables en materia de derechos humanos.
Recomendaciones para candidatas y candidatos en las elecciones
al Congreso, Presidencia y Vicepresidencia de la República 2026.

Páginas: 39
Bogotá, D. C., 2026

Calle 55 N.º10-32 – Sede nacional
Apartado aéreo: 24299 – Bogotá, D. C.
Código postal: 110231
PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000
<https://www.defensoria.gov.co/>

...

IRIS MARÍN ORTIZ

Defensora del Pueblo

PAULA CRISTINA APONTE URDANETA

Vicedefensora del Pueblo

MARGARITA BARRAQUER

Secretaria General

LINDA MARÍA CABRERA CIFUENTES

**Directora Nacional de Atención y Trámite
de Quejas**

MÓNICA ALEXANDRA CRUZ OMAÑA

**Directora Nacional de Recursos y Acciones
Judiciales**

CAROLINA VERGEL TOVAR

**Directora Nacional de Promoción y
Divulgación de los Derechos Humanos**

JHONNY MARCEL DÍAZ ORTEGA

Director Nacional de Defensoría Pública

DIANA PATRICIA MENDIETA DURÁN

**Defensora Delegada para las Regiones
y la Articulación Territorial en Materia
de Derechos Humanos y de Derecho
Internacional Humanitario**

BETY EUGENIA MORENO MORENO

**Defensora Delegada para Orientación
y Asesoría de las Víctimas del Conflicto
Armado Interno**

ANDREA NATHALIA ROMERO FIGUEROA

**Defensora Delegada para la Prevención
de Riesgos de Violaciones de Derechos
Humanos y DIH.**

ANA MARÍA SÁNCHEZ GUEVARA

**Defensora Delegada para la Infancia y la
Vejez**

JUAN CAMILO MORALES SALAZAR

**Defensor Delegado para Asuntos
Agrarios, Territorialidades y Derechos del
Campesinado**

LISA CRISTINA GÓMEZ CAMARGO

**Defensora Delegada para Derechos de las
Mujeres y Asuntos de Género**

ERIKA JOULIETH CASTRO BUITRAGO

**Defensora Delegada para Derechos Collec-
tivos y del Ambiente**

MILENA MARGOTH MAZABEL CUASQUER

Defensora Delegada para Grupos Étnicos

CLAUDIA PATRICIA VACA GONZÁLEZ

**Defensora Delegada para Derecho a la
Salud y Seguridad Social**

JOHN VLADIMIR MARTIN RAMOS

**Defensor Delegado para Derechos de la
Población en Movilidad Humana**

SERGIO ANDRÉS CORONADO DELGADO

**Defensor Delegado para Derechos Econó-
micos, Sociales y Culturales**

JORGE IVÁN PALOMINO CASTRO

Defensor Delegado para el Buen Futuro de las Juventudes y la Protección del Derecho al Deporte

JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN

Defensor Delegado para la Prevención y la Transformación de la Conflictividad Social

MARIANA ARDILA TRUJILLO

Defensora Delegada para la Justicia Transicional y el Derecho a la Paz

LAURA PAMELA RUIZ GÓMEZ

Defensora Delegada para Política Criminal y Penitenciaria

SANTIAGO PARDO

Defensor Delegado para la Protección de Derechos en Ambientes Digitales y Libertad de Expresión

LUZ MARÍA SÁNCHEZ

Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales

CARLOS HÉCTOR CANTILLO RUEDA

Defensor Delegado para los Derechos en la Gestión del Riesgo de Desastres

Fotografía

Archivo Defensoría del Pueblo

Diseño y diagramación

evl.

Corrección de estilo

Alejandra Restrepo Franco

Coordinación y edición general

Gissela Arias G.

Nina Padrón

Carlos Sarmiento

...

Este documento debe citarse así: *Defensoría del Pueblo (2026). Decisiones impostergables en materia de derechos humanos. Recomendaciones para candidatas y candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República 2026.*

Presentación

La Defensoría del Pueblo presenta este documento de recomendaciones en derechos humanos para quienes aspiran a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Estas elecciones abren un nuevo ciclo institucional en un contexto marcado por persistentes desafíos estructurales en materia de derechos humanos, convivencia democrática, superación de la violencia armada y confianza ciudadana en las instituciones.

Es un llamado institucional que se hace en ejercicio de la magistratura moral que corresponde ejercer a la Defensoría del Pueblo por mandato constitucional y legal, dirigido a las candidatas y los candidatos, con el fin de que asuman el compromiso de cumplir, durante el próximo periodo legislativo y presidencial, unas mínimas e ineludibles exigencias relacionadas con asuntos que no admiten aplazamiento sin comprometer gravemente la protección efectiva de los derechos humanos. Su postergación implica riesgos para la dignidad humana, la cohesión social y la vigencia del Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista.

Las recomendaciones se fundamentan en la información que la Defensoría del Pueblo conoce de manera directa y sistemática en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, y su fuerza reside en la autoridad que le confiere su cercanía a la ciudadanía. Asumirlas constituye una condición mínima de gobernabilidad democrática y garantía de buen futuro.

Se trata de una serie de textos que se estructuran alrededor de tres ejes articuladores que recogen los principales nudos críticos del contexto nacional de derechos humanos: igualdad, paz y ambiente sano. Además, incluye uno específico sobre asuntos agrarios. Puede leerse de manera conjunta o por secciones, en tanto la metodología permite su lectura autónoma.

La actuación de la Defensoría del Pueblo se adelanta en un contexto en el que el despliegue humanitario y la capacidad de respuesta territorial se ven afectados por la reducción de los recursos presupuestales, en un momento en el que persisten y, en algunos casos, se intensifican las vulneraciones a los derechos humanos en diversas regiones del país. Esta situación pone de relieve la necesidad de fortalecer de manera decidida a la institución nacional de derechos humanos, como garante de la protección de la población, la prevención de riesgos y la promoción de respuestas integrales del Estado. En este sentido resulta fundamental que el próximo gobierno reconozca el rol constitucional de la Defensoría del Pueblo, así como su valor estratégico en la atención a los retos de derechos humanos y, en consecuencia, adopte medidas orientadas a consolidar su capacidad institucional, operativa y territorial, como condición para asegurar la vigencia efectiva de los derechos humanos y la consolidación de una democracia que responda a las necesidades de la ciudadanía.

Iris Marín Ortiz
Defensora del Pueblo



01.

Desigualdad estructural y exclusión persistente

La desigualdad persiste como uno de los principales obstáculos para el goce efectivo de los derechos humanos en Colombia y para la construcción de una paz estable y duradera. Aunque en los últimos años se registran avances en algunos indicadores sociales, estos no han sido suficientes para revertir brechas históricas de carácter territorial, étnico, de género y generacional. La pobreza, la informalidad laboral y la exclusión en el acceso a derechos básicos continúa afectando de manera desproporcionada a comunidades rurales, pueblos étnicos, mujeres, juventudes, personas mayores, personas con discapacidad y personas privadas de la libertad.

En este punto, y a partir de la información que la Defensoría conoce de manera directa, se identifican seis acciones impostergables para orientar las propuestas de gobierno: (i) abordar de manera estructural la pobreza y la inseguridad alimentaria; (ii) consolidar el derecho al cuidado como pilar de la igualdad; (iii) garantizar el goce efectivo de los derechos sociales; (iv) enfrentar el racismo estructural y la discriminación; (v) fortalecer la protección a lo largo del curso de vida para garantizar el derecho al buen futuro y (vi) garantizar condiciones dignas de reclusión y superar el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario como imperativo de igualdad y derechos humanos.

Abordar estos puntos es una deuda con el país, en sí misma considerada. Adicionalmente, la superación de la desigualdad no puede entenderse de manera aislada de la implementación del Acuerdo Final de Paz, en particular en lo relacionado con la reforma rural integral, la solución al problema de las drogas ilícitas y la garantía de los derechos de los pueblos étnicos. Avanzar en el acceso a la tierra en condiciones de dignidad y seguridad integral, la implementación del catastro multipropósito, la consolidación de la jurisdicción agraria, el desarrollo de los Programas

de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la puesta en marcha de políticas integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito constituye una condición necesaria para cerrar brechas estructurales de desigualdad, especialmente en territorios históricamente excluidos. Estos aspectos se desarrollan con mayor detalle en el capítulo 2.

Abordar de manera estructural la pobreza y la inseguridad alimentaria

La reducción de la pobreza monetaria no ha logrado traducirse en condiciones sostenidas de bienestar para amplios sectores de la población, especialmente en zonas rurales y territorios con alta exclusión histórica¹. La informalidad laboral² mantiene una fuerte expresión territorial y demográfica, lo que se traduce en barreras estructurales para el acceso a derechos como la salud, la educación y la seguridad social. A su turno, la inseguridad alimentaria sigue siendo un indicador crítico del déficit de igualdad material³, agravado por la falta de información actualizada y desagregada⁴.

Por ello, resulta indispensable priorizar políticas que articulen las transferencias monetarias con estrategias sostenibles orientadas a la garantía progresiva de los derechos sociales, con especial atención en la erradicación de la pobreza extrema y en la adopción de enfoques diferenciados para pueblos étnicos y comunidades campesinas, personas con discapacidad, población migrante⁵ y hogares con jefatura femenina; así como actualizar los instrumentos de medición que orientan la toma de decisiones públicas en materia del derecho humano a la alimentación.

¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2024). La pobreza monetaria se ubicó en 31,8 por ciento en el territorio nacional y la pobreza extrema en 11,7 por ciento. En las áreas rurales, la incidencia de pobreza monetaria alcanzó el 42,5 por ciento. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.

² DANE (2026). Para el total nacional, en el trimestre móvil septiembre - noviembre 2025, la proporción de personas ocupadas informales fue 55,4 por ciento, mientras que en el mismo trimestre del año anterior fue 55,3 por ciento. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

³ La inseguridad alimentaria moderada o grave afectó al 28,1 por ciento de los hogares del país; la inseguridad alimentaria grave alcanzó el 4,9 por ciento y su incidencia fue mayor en áreas rurales (33 %) que en cabeceras municipales (27 %). DANE y FAO (2022). Encuesta de Calidad de Vida. La Guajira (59,7 %), Sucre (47,9 %), Atlántico (46,1 %), Magdalena (45,3 %), Chocó (43,2 %) y Cesar (41,1 %) con las mayores prevalencias de inseguridad alimentaria moderada o grave. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/NotaEstadistica-FIES-DANE-FAO.pdf>

⁴ La última Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) fue realizada en 2015, lo que implica un rezago en la disponibilidad de información para la toma de decisiones.

⁵ La inclusión laboral de la población migrante debe responder a un enfoque de derechos humanos y desarrollo territorial. La integración efectiva requiere condiciones de trabajo formal y reconocimiento institucional, para permitir que las personas migrantes se conviertan en actores productivos que dinamicen las economías locales y regionales.

Asimismo, es fundamental que las discusiones programáticas y legislativas en materia fiscal y tributaria incorporen de manera explícita criterios de justicia distributiva y justicia fiscal, con análisis de impactos territoriales, de género y

étnicos, y con una orientación clara al cierre de brechas estructurales y al uso del máximo de los recursos disponibles para la garantía progresiva de los derechos.

Consolidar el derecho al cuidado como pilar de la igualdad

La organización social del cuidado continúa reproduciendo desigualdades de género y limitando la autonomía económica de las mujeres⁶, particularmente en hogares en situación de pobreza y en territorios con baja o nula oferta institucional. La ausencia de programas públicos orientados al desarrollo efectivo del derecho al cuidado contribuye, además, a perpetuar esquemas de institucionalización o abandono de personas mayores, personas con discapacidad y, en general, de quienes requieren apoyos para la vida diaria.

Por ello, la implementación efectiva del Sistema Nacional de Cuidado debe constituirse en una prioridad, para garantizar su financiación, gobernanza territorial y enfoque corresponsable, de manera que el cuidado sea reconocido como un derecho que se ejerce en condiciones dignas y no como una carga asignada de forma desproporcionada a las mujeres. En este ejercicio es vital la participación de las mujeres en la gerencia de planes y programas que se desarrollen.

Garantizar el goce efectivo de los derechos sociales

Las brechas en el acceso a la salud, a la educación, al trabajo en condiciones dignas y a la conectividad digital evidencian fallas estructurales en la garantía de derechos sociales. En materia de salud, la Defensoría ha advertido una vulneración generalizada del derecho, asociada a problemas estructurales de financiación, falta de transparencia en la administración de los recursos de la salud, opacidad en la información de flujos de recursos⁷, regresividad en

el acceso efectivo a medicamentos⁸ y la prestación oportuna de servicios, lo que se refleja en el incremento sostenido de solicitudes de tutela, quejas ciudadanas y reclamos administrativos⁹. Estas situaciones afectan de manera más intensa a las personas en condición de vulnerabilidad y ponen en evidencia la necesidad de decisiones estructurales que garanticen la sostenibilidad y la equidad del sistema.

⁶ DANE, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), 2024–2025. El 74,8 por ciento de las personas cuidadoras no remuneradas son mujeres; entre octubre de 2024 y marzo de 2025, el 90 por ciento de las mujeres de 10 años y más participó en trabajo no remunerado, frente al 65,5 por ciento de los hombres, brecha que en la Amazonía alcanza el 94,3 por ciento. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ENUT/bol-ENUT-2024-2025.pdf>

⁷ Corte Constitucional, Auto 007 de 2025. pp. 6–28.

⁸ Defensoría del Pueblo (2025). El 90 por ciento de las personas encuestadas no recibió o recibió de manera parcial y tardía los medicamentos prescritos; quienes no acceden a medicamentos pueden destinar entre el 10 por ciento y más del 90 por ciento de sus ingresos para garantizar la continuidad de sus tratamientos. Medicamentos inaccesibles, derechos vulnerados. Un análisis con enfoque territorial en Colombia.

⁹ Defensoría del Pueblo (2025). Entre enero de 2024 y julio de 2025, las acciones de tutela en materia de salud aumentaron en 34,1 por ciento; los reclamos ante la Superintendencia Nacional de Salud crecieron 34,2 por ciento entre 2024 y 2025, y las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo se incrementaron en aproximadamente 32 por ciento frente a 2023.

Por lo anterior, el próximo periodo gubernamental y legislativo debe abordar de manera prioritaria la necesidad de una reforma integral al sistema de salud, orientada a garantizar su sostenibilidad, equidad y transparencia, con reglas claras de financiación, gobernanza territorial y protección social para el talento humano en salud, así como con principios mínimos sobre la responsabilidad de los actores privados en la garantía del derecho desde los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Se considera necesario incorporar medidas urgentes que permitan enfrentar la actual crisis en la prestación de servicios y asegurar el acceso oportuno y efectivo a bienes y servicios de salud.

En materia de educación persisten brechas profundas de carácter demográfico y territorial que limitan su goce efectivo¹⁰. Si bien la tasa de analfabetismo ha disminuido en los últimos años y se registran avances en cobertura, acompañados de un aumento sostenido de la inversión pública¹¹, subsisten déficits estructurales agudizados tras la pandemia y que son más intensos en territorios afectados por la gobernanza ilegal de grupos armados¹². En este contexto, adquiere especial relevancia la garantía del transporte escolar seguro y de programas para asegurar la permanencia de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo, mitigar desigualdades preexistentes y prevenir el reclutamiento, uso y utilización de niños en la violencia armada.

Así resulta indispensable fortalecer de manera sostenida la inversión pública en educación, en la medida en que la garantía efectiva de este derecho continúa enfrentando desafíos en calidad, perma-

nencia y disponibilidad que requieren un compromiso presupuestal claro y estable por parte del Gobierno Nacional. En particular, la sostenibilidad del Programa de Alimentación Escolar (PAE) constituye un componente estratégico, para asegurar la permanencia en el sistema educativo y para avanzar en la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) y la consolidación de entornos alimentarios escolares protectores. Ello exige, además, el diseño e implementación de políticas orientadas a desestimular la comercialización, promoción y consumo de alimentos ultra procesados en los entornos escolares.

El ámbito laboral continúa reflejando restricciones estructurales que afectan de manera transversal a las poblaciones más vulnerables. En Colombia persisten obstáculos para el ejercicio pleno de la libertad sindical, asociados a amenazas, hostigamientos y hechos de violencia contra personas sindicalizadas, así como a una baja y sostenida tasa de afiliación. Estos factores, sumados a altos niveles de informalidad, tercerización y uso extensivo de figuras contractuales precarias, constituyen barreras significativas para la garantía efectiva de los derechos laborales y para la consolidación de relaciones laborales democráticas e inclusivas.

Por lo anterior, corresponde al próximo Gobierno y al Congreso adoptar decisiones orientadas a promover el ejercicio efectivo de la libertad sindical, mediante una mayor coordinación entre la organización nacional, las entidades territoriales y el sector empresarial. En particular se requiere impulsar políticas y programas que garanticen los derechos de asociación y negociación colectiva, fortalezcan la capacidad organizativa de

¹⁰ Icfes (2025). Aunque el puntaje promedio en las Pruebas Saber 11° aumentó de 250 a 260 puntos entre 2021 y 2024, lo cual supera los niveles prepandemia, persiste una brecha de 30 puntos entre zonas urbanas (265) y rurales (235); de 38 puntos entre el sector oficial (252) y el no oficial (290) y de 9 puntos en términos de género (265 puntos en hombres frente a 256 en mujeres). Informe Nacional de Resultados del Examen Saber 11° - 2024. <https://www.icfes.gov.co/evaluaciones-icfes/saber-11/resultados-examen-saber-11/>

¹¹ Entre 2021 y 2026, el presupuesto del sector educación registró un incremento del 83,3 por ciento.

¹² El 12 por ciento de la población en edad escolar se encuentra por fuera del sistema educativo, en un contexto de aumento de la repitencia escolar, lo que evidencia brechas estructurales en el acceso y la permanencia en el derecho a la educación. Ministerio de Educación Nacional, SIMAT (2024).

los sindicatos y promuevan entornos laborales libres de persecución, estigmatización o interferencias indebidas.

Finalmente, resulta necesario priorizar el fortalecimiento del monitoreo e inspección del trabajo, así como la adopción de medidas efectivas para prevenir y eliminar la tercerización abusiva, al incorporar estrategias diferenciadas que atiendan desigualdades territoriales, etarias, de género y sectoriales, con el fin de garantizar la vigencia real de los derechos laborales. Asimismo, se deben incorporar compromisos orientados a la garantía de entornos laborales seguros, de conformidad con la Ley 2365 de 2024, que promuevan la adopción y actualización de protocolos contra el acoso sexual y las violencias basadas en género en todas las entidades privadas y del Estado, con rutas claras que incluyan a contratistas y personal tercerizado, y evitar la instrumentalización de los comités de convivencia en casos de conductas no conciliables.

En materia de conectividad y capacidades digitales persisten brechas profundas entre zonas urbanas y rurales y entre hogares de distintos niveles de ingreso, que afectan de manera desproporcionada a la población en situación de

pobreza. El índice de pobreza digital¹³ muestra que el 39 por ciento de la población no cuenta con acceso adecuado o uso frecuente de internet en el hogar y que el 33 por ciento presenta carencias en el acceso a dispositivos digitales¹⁴. A ello se suma una brecha crítica en habilidades digitales; 26,7 millones de personas carecen de al menos una competencia básica, lo que evidencia que la desigualdad digital no se limita a la conectividad, sino que reproduce y profundiza desigualdades estructurales en el acceso y aprovechamiento efectivo de las tecnologías digitales.

Por consiguiente, es fundamental avanzar en el fortalecimiento de los centros regionales de innovación y la promoción del uso ético, seguro y no discriminatorio de la inteligencia artificial en sectores estratégicos como educación y empleo, mediante sistemas públicos transparentes, auditables y con mecanismos de rendición de cuentas. Asimismo, se considera necesario impulsar la implementación integral del CONPES 4144 de 2025 como hoja de ruta para garantizar un acceso equitativo a estas tecnologías, promover soluciones tecnológicas inclusivas y fortalecer la alfabetización digital, con el fin de reducir brechas estructurales y ampliar la igualdad real de oportunidades.

Enfrentar el racismo estructural y la discriminación

Respecto de los pueblos étnicos, y pese al reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural, persisten prácticas y estructuras que reproducen el racismo y la discriminación contra pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y rrom, fenómenos que se manifiestan en discursos que invisibilizan las desigualdades desde narrativas de neutralidad o meritocracia y en la insuficien-

cia de información desagregada que permita dimensionar adecuadamente las brechas existentes. Estas prácticas se ven agravadas por la reproducción de discursos de odio y estigmatización, que refuerzan estereotipos y debilitan el reconocimiento de la necesidad de medidas diferenciales para garantizar la igualdad material de los pueblos étnicos.

¹³ Departamento Nacional de Planeación (2025). Índice de pobreza digital para Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Digital/IPD/Indice%20de%20Pobreza%20Digital-DOC-TECNICO.pdf>

¹⁴ Ibidem. La pobreza digital se concentra en los hogares de menores ingresos, que agrupan cerca del 60 por ciento de las personas afectadas, equivalente a aproximadamente 9,9 millones de personas; en los hogares de mayores ingresos, su incidencia es significativamente menor.

Estas desigualdades se traducen en condiciones socioeconómicas significativamente más adversas, reflejadas en mayores niveles de pobreza monetaria y extrema¹⁵, así como en déficits persistentes en el acceso a servicios públicos, educación y otros derechos básicos. A ello se suma una falla estructural en la materialización de los derechos colectivos, derivada del incumplimiento prolongado del desarrollo normativo de las Entidades Territoriales Indígenas, de la coordinación interjurisdiccional y de la reglamentación integral de la Ley 70 de 1993.

Para atender estas problemáticas, es necesario priorizar la adopción de medidas legislativas, administrativas y de política pública orientadas a reducir el racismo estructural y las formas persistentes de discriminación contra los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y rrom, incluyendo el rechazo a los discursos de odio, la producción y análisis de información desagregada por etnia y género y la incorporación de contenidos sobre discriminación racial en los currículos educativos.

Asimismo, avanzar en el desarrollo normativo y en la garantía efectiva de los derechos colectivos, para cerrar la brecha entre el reconocimiento constitucional y su materialización territorial, en particular mediante la regulación de las Entidades Territoriales Indígenas, la coordinación interjurisdiccional y la reglamentación integral

de la Ley 70 de 1993, así como la implementación financiada de las políticas públicas étnicas. Estas acciones deben complementarse con medidas diferenciadas para la prevención y atención de las violencias contra las mujeres de los pueblos étnicos y la protección reforzada de los niños, niñas y adolescentes.

En materia de derechos de las mujeres y de las personas con OSIGNH se evidencia un deterioro preocupante de las condiciones de seguridad y protección. En 2025 se registró un incremento de mujeres víctimas de violencias basadas en género reportados por el Sistema de Vigilancia en Salud Pública¹⁶. Sin embargo, este aumento no se refleja en las denuncias por violencia intrafamiliar y delitos sexuales¹⁷. Entre 2020 y 2025 se contabilizaron 3050 víctimas del delito de feminicidio en el país, con mayor concentración de casos en Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga. En términos de tasa de noticias criminales por feminicidio por cada 100 000 mujeres, los niveles más altos se registran en los departamentos de Casanare, Guaviare, Caquetá y Meta. En relación con las personas OSIGNH, la Fiscalía General de la Nación ha reportado un aumento de los transfeminicidios entre 2024 y 2025¹⁸. Esta tendencia resulta particularmente grave en el caso de las mujeres trans, frente a quienes se han documentado patrones de violencia extrema caracterizados por altos niveles de sevicia, lo que exige respuestas diferenciadas, urgentes y eficaces por parte del Estado.

¹⁵ DANE (2025). El 59,8 por ciento de las personas que se autorreconocen como indígenas y el 42,6 por ciento de la población negra, mulata, afrodescendiente o afrocolombiana se encuentran en pobreza monetaria, frente al 29,5 por ciento del resto de la población; la pobreza monetaria extrema alcanza el 38,1 por ciento entre pueblos indígenas y el 18,9 por ciento entre pueblos negros y afrodescendientes, frente al 9,8 por ciento del resto. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PMEnfoqueDiferencial-2024.pdf>

¹⁶ El Instituto Nacional de Salud reportó mediante su Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública los eventos de vigilancia en salud pública de la violencia de género e intrafamiliar, que para 2024 registraron 127 018 casos contra mujeres frente a los 130 536 de 2025, lo que implica un incremento del 2,8 %; los casos de violencia sexual pasaron de 36 898 a 38 298 en el mismo periodo (incremento del 3,8%). <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYzdkZjZkdNDAtMDI5Zi00NGU2LTg1ZjktYTQxYmFhMjUwMzEyIiwidCI6ImE2MmQ2YzdiLTlmNTktNDQ2OS05MzU5LTM1MzcxNDc1OTRiYiIsImMiOiR9&disablecdnExpiration=1749800798> - <https://www.sispro.gov.co/observatorios/onviolenciasgenero/Paginas/home.aspx>

¹⁷De acuerdo con el portal de datos abiertos de la Fiscalía General de la Nación tipificó en el SPOA 17 438 casos de delitos sexuales contra mujeres en 2024 y 16 412 en 2025

¹⁸A 19 de marzo de 2026, el Grupo Nacional de Trabajo para la investigación de violencias fundadas en la orientación sexual e identidad de género de la víctima de la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos. En reportes trimestrales remitidos desde la Fiscalía General de la Nación a la Defensoría del Pueblo se reportaron 29 casos de transfeminicidios en 2024 y 30 en 2025. En total, en este último año, se contabilizaron 63 asesinatos contra las personas OSIGNH.

En cuanto a representación de las mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio del Estado colombiano persisten brechas significativas pese a la expedición de la Ley 2424 de 2024, de paridad¹⁹. Esta situación se agrava por la insuficiencia de información desagregada y la ausencia de entornos institucionales seguros.

Por tanto, se debe fortalecer la autonomía económica de las mujeres, mediante la superación de barreras de acceso al empleo, al sistema financiero y a oportunidades productivas, así como a la redistribución de las tareas de cuidado. De manera complementaria se deben promover políticas de paridad y liderazgo de las mujeres en el sector público y privado, para garantizar que los cargos de máximo nivel decisorio reflejen por lo menos el cumplimiento del mínimo legal y la diversidad del país, mediante acciones afirmativas que incluyan a todas las mujeres y las personas con OSIEGNH. En este marco resulta prioritario impulsar una reforma política que asegure condiciones efectivas de paridad en el acceso y ejercicio de los cargos de elección popular. En el ámbito judicial es fundamental impulsar una política de paridad, para que la conformación de ternas, listas y los procesos de selección, se orienten a resultados de paridad y corregir la subrepresentación histórica de las mujeres en las altas cortes, para así a fortalecer la legitimidad del poder judicial.

En cuanto a las personas migrantes se identifica como problemática estructural la persistencia de

barreras de acceso a derechos fundamentales, manifestadas en limitaciones para la atención en salud y educación, la informalidad laboral, las dificultades de regularización migratoria, la débil integración local, así como la insuficiencia de rutas efectivas de denuncia y mecanismos de protección. En respuesta a ello se recomienda garantizar el acceso efectivo a servicios de salud y educación, promover condiciones de trabajo digno, fortalecer los procesos de regularización e integración, robustecer los canales de denuncia y protección, y desarrollar campañas de sensibilización que reconozcan la diversidad étnica y cultural de las personas migrantes. Asimismo, una población que también requiere ser atendida son los colombianos en el exterior, quienes además de un acompañamiento consular oportuno y eficaz, demandan el reconocimiento de títulos, la facilitación de la inserción laboral y el fortalecimiento de los procesos de retorno en el marco de la Ley 1565 de 2012, modificada por la Ley 2136 de 2021.

Sobre este particular se recomienda la adopción de medidas para eliminar la discriminación, el racismo, la xenofobia y la criminalización de personas migrantes e implementar acciones para condenar y contrarrestar las expresiones, actos y manifestaciones de estas conductas. En línea con estándares internacionales²⁰ resulta prioritario adoptar e implementar políticas públicas específicas para erradicar la xenofobia, que incluyan estrategias de prevención y sanción..

¹⁹ Departamento Administrativo de la Función Pública (2025). La Rama Legislativa alcanzó paridad (50,00 %), la Rama Judicial registró un 39,19 por ciento (en las Altas Cortes es tan solo del 28,05 %), los órganos de control un 38,89 por ciento y los órganos autónomos un 48,25 por ciento. En comparación con 2024, la Rama Judicial presentó una disminución (de 48,65 % a 39,19 %), los órganos de control pasaron de 45,35 % a 38,89 %, los órganos autónomos de 48,57 % a 48,25 %, mientras que la Rama Legislativa se mantuvo en paridad (50,00 %). La tasa global de participación femenina en cargos decisorios en 2025 fue del 48,71 por ciento. Informe Ley de Cuotas 2025. https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/57290628/2025-12-17_Informe_ley_de_cuotas_2025_+definitivo.pdf/2a868830-815b-9ac8-0b9f-a4b604266917?t=1766797895239

²⁰ Observaciones 38 y 39 (2025), elaboradas por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Fortalecer la protección a lo largo del curso de vida para garantizar el derecho al buen futuro²¹

Las niñas, niños y adolescentes, juventudes, personas mayores y personas con discapacidad enfrentan barreras estructurales para el ejercicio pleno de sus derechos a lo largo del curso de vida, asociadas a la pobreza, la exclusión del mercado laboral o la falta de acceso a medios de vida, la insuficiencia de protección social y la limitada disponibilidad de servicios. Estas brechas no operan de manera aislada, sino que se acumulan y profundizan en contextos de desigualdad, las cuales afectan de forma diferenciada a distintos grupos poblacionales.

En este marco, la situación de las juventudes evidencia obstáculos particularmente críticos en materia de empleo²², participación y bienestar psicosocial, en un contexto marcado por altos niveles de violencia²³, afectaciones a la salud mental que se refleja en los altos niveles de conducta suicida²⁴ y restricciones para el ejercicio efectivo de sus derechos. La ausencia de oportunidades laborales dignas y de políticas integrales de inclusión limita su autonomía, incrementa su exposición a dinámicas de violencia y debilita su

rol como actores del desarrollo democrático²⁵.

Las personas mayores enfrentan serias brechas en el acceso a la protección social, en particular al sistema pensional. En Colombia, solo el 25,5 por ciento de las personas en edad de pensión reciben esta prestación, con profundas desigualdades entre mujeres y hombres²⁶.

Las personas con discapacidad presentan un panorama persistente de exclusión social, expresado en mayores niveles de analfabetismo, bajo logro educativo, inasistencia escolar, desempleo y trabajo informal, en comparación con hogares sin discapacidad. Solo el 16,8 por ciento de las personas con discapacidad cotizan al sistema pensional²⁷, lo que se asocia a su limitada inserción en regímenes contributivos de seguridad social y a la ausencia de programas focalizados que garanticen su desarrollo personal, autonomía y participación en condiciones de igualdad.

La Defensoría del Pueblo recomienda que las propuestas de gobierno y los debates legis-

²¹ Para la Defensoría del Pueblo, el derecho al Buen Futuro integra dos dimensiones sustantivas, (i) el bienestar emocional y psicosocial, y (ii) el ambiente sano y sostenible; junto con una dimensión transversal, la participación.

²² DANE (2025). La tasa de desocupación de la población joven fue del 14,0 por ciento, con una reducción de 1,7 por ciento frente al trimestre móvil septiembre–noviembre de 2024 (15,7 %); en el trimestre móvil septiembre–noviembre de 2025, 2262 miles de jóvenes entre 15 y 28 años no estudiaban ni estaban ocupados, lo que equivale al 20,3 por ciento de la población en edad de trabajar de ese grupo etario. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLJ-sep-nov2025.pdf>

²³ Medicina Legal (2025). En 2025 se registraron 14 780 homicidios en el país; de estos, 6245 correspondieron a personas jóvenes, lo que representa el 42,3 por ciento del total de homicidios. https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/1162212/Boletin_diciembre_2025.pdf

²⁴ Instituto Nacional de Salud (2025). Con corte a periodo epidemiológico XII de 2025 (29 de noviembre) registró 20 346 intentos de suicidio en jóvenes de 15 a 29 años. <https://www.ins.gov.co/busador-eventos/Informesdeevento/INTENTO%20DE%20SUICIDIO%20PE%20XII%202025.pdf>

²⁵ En relación con la población migrante debe reglamentarse e implementarse el artículo 37 de la Reforma Laboral, que garantiza, sin perjuicio del estatus migratorio, el derecho al trabajo y a la justicia laboral. Implementar esta medida contribuye a reducir la vulnerabilidad económica, la informalidad y la vulnerabilidad social, además de atender estándares internacionales de protección. La habilitación para el acceso al empleo no solo promueve la autonomía y la dignidad de la población migrante, sino que también contribuye a su integración socioeconómica en las comunidades de acogida. A su vez, la Defensoría del Pueblo recomienda fortalecer los procesos de regularización, diseñar e implementar alternativas flexibles que permitan con mayor celeridad resolver las solicitudes de asilo y refugio, así como aquellas solicitudes de regularización para los migrantes venezolanos y de otras nacionalidades.

²⁶ DANE (2022). El 22,4 por ciento de las mujeres pueden acceder a una pensión, frente a un 30,8 por ciento de los hombres. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2021-nota-estadistica-personas-mayores-en-colombia.pdf>

²⁷ DANE (2020). Panorama General de la Discapacidad en Colombia. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/Panorama-general-de-la-discapacidad-en-Colombia.pdf>

lativos incorporen un enfoque de igualdad material y de protección reforzada a lo largo del curso de vida, orientado a remover barreras estructurales que afectan de manera diferenciada a juventudes, mujeres, personas con OSIEGNH, personas mayores y personas con discapacidad, mediante decisiones coherentes de política pública, asignación presupuestal y fortalecimiento institucional.

En ese marco, los derechos de las juventudes deben asumirse como un eje central y transversal de la acción estatal, mediante una política pública que las reconozca como actores del desarrollo democrático, la transformación social y la construcción de paz y que garantice su participación efectiva. Resulta prioritario fortalecer programas de atención integral dirigidos a jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad, en especial juventudes rurales expuestas a dinámicas de criminalidad, que incorporan la atención en salud mental y el bienestar psicosocial como componentes esenciales para la construcción de proyectos de vida dignos y la prevención de violencias. Asimismo, se debe avanzar en la formulación e implementación de un plan nacional de garantías para los liderazgos juveniles, con enfoque territorial, étnico y de género, orientado a prevenir la estigmatización y las violencias contra lideresas y líderes juveniles. De igual forma, se hace necesario asegurar recursos estables y progresivos para el sector deporte para priorizar procesos formativos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, el reconocimiento de prácticas ancestrales y campesinas, y la actualización de la

política de seguridad, convivencia y comodidad en el fútbol, con enfoque de derechos y planeación multianual.

En relación con las personas mayores, se debe priorizar el fortalecimiento de su protección social, mediante la ampliación de la cobertura de ingresos básicos para quienes no cuentan con pensión y la consolidación de una atención geriátrica y gerontológica integral, con énfasis en la prevención, el envejecimiento activo y la autonomía. Para ello, resulta indispensable fortalecer la capacidad técnica y presupuestal de los territorios, promover una oferta diversificada de servicios sociales y robustecer los servicios existentes, incluidos los centros día/vida y los centros de larga estancia, para garantizar una atención integral, digna y sostenible.

De manera complementaria, se deben incorporar políticas de protección social integral para las personas con discapacidad, con especial atención a aquellas que se encuentran en situación de pobreza. Estas medidas deben orientarse a garantizar condiciones de vida digna, autonomía y participación plena, que superan barreras estructurales en el acceso a la educación, el empleo y la seguridad social e incorporar un énfasis en la protección de las mujeres con discapacidad frente a las violencias, mediante el diseño e implementación de mecanismos de acceso a la justicia de carácter proactivo, que no dependan exclusivamente de la denuncia por parte de las víctimas.

Garantizar condiciones dignas de reclusión y superar el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario como imperativo de igualdad y derechos humanos

Las personas privadas de la libertad se encuentran en una relación especial de sujeción frente al Estado, lo que implica un deber reforzado de garantía de sus derechos fundamentales. La privación de la libertad no debería comportar la pérdida de la dignidad humana, por lo que las condiciones de reclusión constituyen un asunto central de igualdad material y de vigencia del Estado Social de Derecho.

Sin embargo, en materia de política criminal y penitenciaria persiste una situación crítica de hacinamiento que compromete de manera estructural la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. De los 125 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), en 73 se registra un nivel de hacinamiento superior al 20 por ciento, con un hacinamiento global del 27,4 por ciento²⁸. A ello se suma el escenario particularmente grave de los Centros de Detención Transitoria (CDT), donde el hacinamiento alcanza el 99 por ciento, lo que evidencia una presión desbordada y una respuesta insuficiente del sistema frente a la privación de la libertad, con impactos directos sobre la dignidad humana, la salud y la seguridad jurídica.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo recomienda que las propuestas de gobierno y los debates legislativos incorporen un plan integral y verificable para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, sustentado en la humanización de la privación de la libertad, la centralidad de la dignidad humana y la incorporación de enfo-

ques diferenciales, en particular de género y etario. Dicho plan debe fortalecer la toma de decisiones basadas en evidencia, para priorizar medidas estructurales orientadas a reducir el hacinamiento, racionalizar el uso de la detención preventiva y ampliar de manera efectiva las alternativas a la privación de la libertad.

Asimismo, se recomienda garantizar la inclusión de proyectos de inversión con sostenibilidad fiscal en el plan plurianual de inversiones, con destinación específica al Sistema Penitenciario y Carcelario, orientados al fortalecimiento de la capacidad instalada y a la mejora de las condiciones materiales de reclusión y de los servicios de salud, alimentación y resocialización. Resulta indispensable superar la fragmentación actual de las estrategias de política criminal, mediante una articulación efectiva entre los sectores de justicia, salud, inclusión social y entidades territoriales, de modo que las medidas adoptadas tengan impacto real en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo recomienda fortalecer el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes mediante la implementación efectiva y territorialmente extendida de la justicia restaurativa, para incorporar de manera sistemática modalidades terapéuticas y psicosociales, con el fin de garantizar procesos de responsabilización adecuados, prevenir la reincidencia y asegurar la protección integral de los derechos de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal.

²⁸ Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario, INPEC, (2026). Esta situación alcanza niveles extremos en algunos establecimientos, entre los que se destacan Riohacha (289 %), La Paz-Itagiú (230 %), Sonsón (185 %), Cauca (179 %) y Valledupar (162 %).

02.

Violencia armada, paz, seguridad y garantías democráticas²⁹

El conflicto armado y la criminalidad organizada en Colombia continúan siendo de los principales desafíos para la garantía efectiva de los derechos humanos, la vigencia del Estado de derecho y la consolidación de una democracia incluyente. Pese a la suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en 2016, las violencias persisten y se reconfiguran, a lo cual se suma el carácter creciente, transnacional y altamente organizado de las estructuras de criminalidad, que inciden de manera determinante en la protección y garantía de los derechos humanos de la población. Asimismo, los retrasos estructurales en la implementación de las políticas de paz siguen impactando de manera profunda y diferenciada a amplios sectores de la población y a extensos territorios del país. Estas dinámicas no solo generan afectaciones humanitarias graves, sino que restringen el ejercicio de las libertades políticas, debilitan la participación ciudadana, erosionan la legitimidad institucional y afectan desproporcionadamente a la Naturaleza.

²⁹ La Defensoría del Pueblo pone a disposición de las candidaturas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, así como de quien resulte elegido para dirigir el país, la herramienta de consulta digital sobre conflicto armado, concebida como un instrumento estratégico para proveer información actualizada y basada en evidencia sobre las dinámicas del conflicto en el territorio nacional. Esta herramienta tiene como propósito facilitar la comprensión del contexto, la identificación de riesgos y la formulación de propuestas de gobierno y mensajes de campaña en materia de paz, mediante el acceso a boletines, tableros de control y soluciones tecnológicas como Chat Bot, orientadas a fortalecer la toma de decisiones informadas y responsables.

En ejercicio de su mandato constitucional y a partir de la información que conoce de manera directa y sistemática, la Defensoría del Pueblo identifica cuatro acciones impostergables en materia de paz y conflicto armado para orientar las propuestas de gobierno y el debate legislativo, que resultan determinantes para la protección efectiva de la población civil y la garantía de no repetición de las violencias: (i) implementar de manera integral el Acuerdo Final y atender los desafíos de la reincorporación; (ii) fortalecer

las acciones de prevención en el territorio y protección efectiva de los derechos humanos de la población a través de la articulación efectiva y de alto nivel de las políticas de paz, seguridad, justicia, política criminal y desarrollo territorial; (iii) proteger a la población más afectada por el conflicto armado y la violencia organizada y a la naturaleza; y, (iv) garantizar los derechos de las víctimas y la sostenibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Implementar de manera integral el Acuerdo Final y atender los desafíos de la reincorporación

El cumplimiento del Acuerdo Final constituye una obligación constitucional derivada del Acto Legislativo 02 de 2017, que compromete al Estado colombiano durante tres periodos presidenciales, lo que impone al próximo gobierno el deber de garantizar su continuidad, integralidad y buena fe en la implementación. A casi diez años de su firma, la implementación se desarrolla en un entorno en el que los indicadores humanitarios y la recomposición del conflicto generan inestabilidad y la dificultad del Estado para cumplir lo pactado. La persistencia de economías ilícitas, la disputa entre actores armados y el control social restringen la vida comunitaria y la participación, al afectar no solo la seguridad, sino también la puesta en marcha de los componentes estructurales del Acuerdo Final. La implementación no puede leerse como una agenda sectorial ni como proyectos dispersos: es un marco de estabilización democrática y protección de derechos que exige continuidad, coordinación y resultados verificables.

El Acuerdo Final de 2016 es una hoja de ruta imprescindible y condición de gobernabilidad y de protección de la población civil. Ello supone acelerar la implementación territorial de sus

componentes estructurales: (i) la Reforma Rural Integral y la provisión efectiva de bienes y servicios públicos en el campo; (ii) la política integral y sostenible de sustitución y transformación de economías ilícitas; (iii) el fortalecimiento de las garantías para la participación política y la ampliación democrática; (iv) el despliegue coordinado de medidas de seguridad y protección, individuales y colectivas, para firmantes y comunidades; y (v) la consolidación de acceso real a justicia y lucha contra la impunidad, con capacidad para identificar determinadores, desarticular redes criminales y prevenir la repetición.

En 2025 se registraron 39 homicidios de firmantes de paz³⁰, lo cual evidencia que, sin condiciones efectivas de seguridad, el proceso de reincorporación se debilita y el espacio cívico se contrae en lo local. Estos asesinatos, además de obedecer a un déficit de protección, son expresión de rezagos acumulados en la implementación, particularmente en los lugares donde la ausencia de oferta estatal integral, la fragilidad institucional y la captura de rentas ilegales sostienen escenarios de riesgo. Allí, la reincorporación se ve afectada por restricciones a la movilidad, presiones sobre proyectos

³⁰ Defensoría del Pueblo (2025). Seguimiento y monitoreo del Sistema de Alertas Tempranas.



productivos, estigmatización, fragmentación comunitaria y barreras de acceso a servicios y justicia, lo que compromete su sostenibilidad.

En ese marco, la reincorporación debe abordarse como un proceso integral de garantía de derechos, con condiciones para la estabilidad socioeconómica, fortalecimiento de la reincorporación colectiva y comunitaria, y entornos libres de estigmatización y de controles ilegales que restrinjan la vida política y social.

De cara a futuros procesos de diálogo o negociación con actores armados resulta indispensable garantizar que estos no comprometan el cumplimiento del Acuerdo Final de 2016 ni los derechos de las víctimas. En esa dirección, toda estrategia de paz dialogada debe evitar la generación de incentivos perversos para los grupos que permanecen en armas, en particular absteiniéndose de otorgar reconocimientos políticos o

simbólicos a disidencias o desertores de acuerdos previos, como el uso de denominaciones asociadas a las extintas FARC y asegurar el monitoreo estricto de los beneficios judiciales, incluidas las suspensiones de órdenes de captura, para impedir que sean utilizados con fines de expansión territorial o fortalecimiento de estructuras armadas ilegales. Asimismo, los compromisos que se alcancen en estos procesos no pueden derivar en condiciones más favorables para quienes han incumplido acuerdos anteriores, por lo que debe desincentivar que accedan a beneficios comparables o superiores a los otorgados a quienes sí cumplieron sus compromisos de paz, desarme y contribución a los derechos de las víctimas.

La Defensoría del Pueblo ha reiterado que los procesos de diálogo son una vía necesaria para buscar una solución al conflicto, pero su legitimidad y utilidad dependen del cumplimiento de compromisos humanitarios verificables, con alivios concretos para la población civil. Se requiere la participación vinculante de los actores humanitarios en las mesas (asiento humanitario), con el fin de reforzar el enfoque de protección, monitoreo y garantías para las comunidades afectadas, y de orientar las conversaciones hacia medidas inmediatas de contención del daño y reducción de riesgos. Frente a ceses anunciados de manera unilateral, la Defensoría ha advertido que, aunque pueden producir alivios iniciales, requieren verificación y garantías reales.

A fin de evitar que estos procesos se conviertan en esfuerzos aislados o contradictorios, la Defensoría recomienda contar con un marco jurídico claro, aplicable y coherente con las capacidades institucionales. La Ley 2272 de 2022 define la paz como política de Estado y habilita instrumentos para acercamientos, diálogos y procesos de sometimiento; sin embargo, su efectividad depende de reglas operativas precisas, delimitación de competencias, mecanismos de seguimiento y coordinación interinstitucional.

Fortalecer las acciones de prevención en el territorio y de protección efectiva de los derechos humanos de la población a través de la articulación efectiva y de alto nivel de las políticas de paz, seguridad, justicia, política criminal y desarrollo territorial

Superar el falso debate entre paz y seguridad constituye una condición indispensable para la protección efectiva de los derechos humanos; los mecanismos de diálogo y sometimiento a la justicia son inescindibles de una política de seguridad con enfoque de derechos humanos. En consecuencia, la respuesta estatal frente a la violencia armada organizada debe estructurarse como una política integral que articule las políticas de paz, seguridad, justicia, política criminal y desarrollo territorial, desde una dirección unificada y con enfoque de protección de la población civil y de la naturaleza.

Actualmente, 402 municipios de 32 departamentos se encuentran focalizados en riesgo a partir de Alertas Tempranas activas, lo que equivale al 35 por ciento del total de municipios del país³¹. Esto evidencia un conflicto con mayor dispersión territorial, menos concentrado en grandes teatros de confrontación³² y caracterizado, en muchas regiones, por la concurrencia de dos o más actores armados, cuyo accionar genera restricciones a la movilidad, confinamientos, cercos humanitarios y formas de regulación armada sobre la vida cotidiana.

Las dinámicas actuales se explican, en buena medida por dos fenómenos: la atomización y el reciclaje de estructuras armadas. El primero, alude a la fragmentación de la violencia en múl-

tiples expresiones armadas con control localizado, disputas intermitentes y mayores niveles de fractura interna, que derivan en escisiones y en la conformación de facciones con autonomía operativa. El segundo, hace referencia a la capacidad de estas estructuras para reconfigurarse: cambian denominaciones, mandos, alianzas y repertorios de coerción, pero preservan su incidencia territorial mediante la delimitación de fronteras, la extorsión, las restricciones a la movilidad y la presión o captura de liderazgos sociales y comunitarios.

Ahora bien, una proporción significativa de las confrontaciones no ocurre entre las fuerzas armadas y los grupos ilegales, sino entre los propios grupos ilegales en disputa por el control del territorio y la población, y de las economías legales e ilegales como el narcotráfico, la minería ilegal, la trata de personas, el tráfico de migrantes, la extorsión, el “gota a gota”, la exacción y la explotación sexual, entre otras. La dominación territorial y poblacional opera como un medio para garantizar dichas economías. Los riesgos identificados por la Defensoría se encuentran estrechamente vinculados a dinámicas de hegemonía, consolidación, coexistencia o disputa entre grupos armados ilegales, con capacidad de afectar derechos y de restringir el ejercicio de las libertades políticas mediante amenazas, controles y regulaciones ilegales³³.

³¹ A ello se suman 130 Alertas Tempranas territoriales activas y dos Alertas Tempranas nacionales vigentes por riesgos contra población defensora de derechos humanos y en el marco de los procesos electorales 2025–2026. Durante 2025 se emitieron 20 Alertas Tempranas (diez estructurales y diez de inminencia).

³² El monitoreo de la Defensoría en 2025 registró accionar de disidencias de las extintas FARC-EP en 322 municipios, del Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) en 429 municipios y del ELN en 243 municipios.

³³ Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana Especial Electoral 2025–2026 (AT No. 013-25).

Por otra parte, la criminalidad organizada adquiere un carácter creciente, transnacional y determinante en la comisión de vulneraciones a los derechos humanos. Estas estructuras no se rigen por las lógicas del Derecho Internacional Humanitario y según la Constitución Política no pueden acceder a mecanismos de justicia transicional, por lo que su desmantelamiento exige una política robusta de sometimiento a la justicia, basada en el fortalecimiento y especialización de las capacidades de investigación y judicialización, en particular de la Fiscalía General de la Nación, la persecución de redes criminales y entramados de corrupción asociados, la protección efectiva de víctimas y testigos, así como el monitoreo y la intervención sobre sus fuentes de financiación, orientados a la recuperación de activos.

La debilidad institucional incide directamente en la dinámica del conflicto y se profundiza por ella. Allí donde la acción estatal es insuficiente o desarticulada, los actores armados consolidan controles de facto que reducen el ejercicio de derechos y libertades. Este círculo eleva, además, el riesgo de cooptación y de sustitución práctica de la autoridad democrática por “normas” impuestas mediante coerción. La corrupción y la infiltración de estructuras criminales en entidades del Estado, incluidas aquellas del ámbito judicial y legislativo agravan estas problemáticas. La Defensoría del Pueblo ha identificado que múltiples redes criminales mantienen o coordinan operaciones desde centros penitenciarios, lo que exige el fortalecimiento de las políticas de seguridad en estos establecimientos, en armonía con el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Por todo lo anterior, resulta imprescindible consolidar una arquitectura institucional que articule de manera coherente las políticas de paz, seguridad, justicia, política criminal y desa-

rollo territorial, con metas diferenciadas por territorio, mecanismos de coordinación interinstitucional y esquemas de rendición de cuentas. Específicamente, para atender la corrupción, la debilidad institucional y la infiltración de las estructuras del crimen en las instituciones estatales se requieren políticas públicas integrales que enfrenten de manera simultánea la criminalidad organizada y sus vínculos con redes de poder institucional, en línea con los estándares sobre la materia³⁴.

Asimismo, se deben adoptar estrategias integrales de prevención orientadas a enfrentar las dinámicas de control territorial de los grupos armados ilegales, con priorización de los municipios de mayor riesgo, fortalecimiento de los sistemas de información, prevención y protección, y articulación efectiva de las entidades competentes. En este sentido, es indispensable garantizar la adopción e implementación efectiva de las recomendaciones formuladas en las Alertas Tempranas, así como el seguimiento riguroso a los compromisos asumidos en el marco de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), para asegurar que las medidas cuenten con responsables claramente definidos, cronogramas precisos, indicadores verificables y mecanismos de rendición de cuentas que permitan su control y verificación pública.

Dado el carácter transnacional de las economías que sustentan la violencia armada, la respuesta estatal debe incorporar una dimensión internacional orientada a la construcción de consensos y mecanismos de acción coordinada, especialmente, aunque no exclusivamente, con países fronterizos, en materia de intercambio de información, judicialización, control de flujos ilícitos y desmantelamiento de redes criminales.

³⁴ CIDH, Resolución No. 1/26 sobre Crimen Organizado y Derechos Humanos en las Américas.

Proteger a la naturaleza y a la población más afectada por el conflicto armado y la violencia organizada

La reconfiguración del conflicto produce afectaciones diferenciadas asociadas a dominación territorial y disciplinamiento social, que recaen de forma desproporcionada sobre niñas, niños y adolescentes, mujeres, pueblos étnicos, firmantes de paz y personas con OSIEGNH. En 2025 se consolidó un cuadro humanitario crítico, con 257 casos de reclutamiento y 78 masacres, con 276 víctimas³⁵. El reclutamiento evidencia tendencia ascendente sostenida, con el mayor pico de casos en 2024³⁶. A estos hechos se suman otras graves vulneraciones que intensifican los riesgos para la población civil como el secuestro, la violencia sexual y la trata de personas. Estas cifras reflejan vidas truncadas, comunidades desarraigadas y futuros comprometidos.

Las hostilidades entre grupos armados, incluidos combates y bombardeos haciendo uso de tecnologías como drones, han causado la muerte de personas de población civil, inclusive menores de edad, así como daños a bienes civiles. Algunas comunidades viven en zozobra permanente por el sobrevuelo constante de drones, lo cual afecta la estabilidad emocional, el sueño, la circulación, la vida cotidiana. En algunas zonas se cierran espacios para un proyecto de vida libre y sin violencia para los jóvenes, lo cual afecta su derecho al buen futuro; escapar de la violencia puede significar crecer lejos de su comunidad o permanecer expuestos a la violencia o el suicidio.

El desplazamiento forzado masivo alcanzó 107 924 personas afectadas en 2025, con una crisis particularmente grave en el Catatumbo³⁷. 99 eventos de confinamiento impactaron a 128 825 personas pertenecientes a 343 comunidades, con incidencia crítica en Chocó, Arauca, Antioquia, Nariño y Caquetá³⁸. Las comunidades enteras quedan atrapadas entre disputas armadas, con restricciones a la movilidad y barreras de hecho para acceder a bienes y servicios básicos e incluso apoyo humanitario.

La violencia contra las mujeres, expresadas en trata de personas, explotación sexual, feminicidio, entre otros, operan, a su vez, como mecanismo de control social³⁹, lo que evidencia la profundidad de las afectaciones sobre su autonomía, seguridad y proyectos de vida. Las personas LGBTIQ+ enfrentan patrones específicos de violencia y discriminación asociados a prejuicios por orientación sexual e identidad de género, que se agravan en contextos de control territorial por parte de actores armados.

La violencia contra los liderazgos sociales persiste, con 177 homicidios en 2025⁴⁰, lo cual confirma que la coerción territorial se sostiene mediante el marchitamiento del tejido organizativo. Esta situación también afecta a firmantes de paz y a liderazgos comunitarios vinculados a procesos de sustitución de eco-

³⁵ Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), (2025). Masacres en Colombia durante el 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025. <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

³⁶ Defensoría del Pueblo (2025). 43 casos en 2021, 71 en 2022, 390 en 2023, 651 en 2024 y 257 casos en 2025. 62 por ciento correspondientes a niños, niñas y adolescentes.

³⁷ Registro Único de Víctimas, (2025). 73 300 personas desplazadas en Catatumbo.

³⁸ Defensoría del Pueblo (2025). Boletín diciembre de 2025: Dinámicas de movilidad humana forzada en Colombia.

³⁹ En 2025 se registraron 140 307 mujeres víctimas del conflicto armado, de las cuales 45 572 eran niñas y adolescentes.

⁴⁰ Indepaz (2024). El 82 por ciento se concentró en 13 departamentos y el 79 por ciento correspondiente a liderazgos comunales, indígenas, comunitarios, campesinos y afrodescendientes. Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes de acuerdo asesinados en 2024 y 2025. Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2024/>

nomías ilícitas y defensa del territorio, quienes enfrentan riesgos diferenciados en contextos de débil presencia institucional.

El conflicto armado y la criminalidad organizada ha afectado gravemente a la naturaleza. Han impulsado la deforestación, la contaminación de fuentes hídricas, la degradación de suelos, la pérdida de biodiversidad y la afectación de ecosistemas estratégicos, con impactos directos sobre la vida, la salud y la permanencia de las comunidades en sus territorios. Estas afectaciones ambientales no son accesorias, sino que hacen parte de las dinámicas de control territorial y explotación de economías ilícitas, lo que refuerza la necesidad de una respuesta integral que proteja de manera simultánea a la población y a la naturaleza.

Por tanto, las candidaturas deben incorporar en sus propuestas medidas para fortalecer institucional y presupuestalmente los mecanismos de prevención de la Ley de Víctimas, en particular, los planes de contingencia y prevención integral indispensables para garantizar su efectividad en los territorios. En materia de reclutamiento, uso y utilización, se requieren estrategias de prevención integrales con enfoque diferencial y participación comunitaria. Del mismo modo, se considera indispensable formular e implementar un esquema preventivo de desplazamiento y confinamiento, que utilice la información de las Alertas Tempranas que la Defensoría del Pueblo emite y fortalecer los planes de contingencia, incluso en materia presupuestal.

Además, se requieren medidas administrativas que fortalezcan la articulación gubernamental, en los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), para impulsar la implementación de la política pública de víctimas del conflicto armado, con énfasis en aquellas de desplazamiento forzado.

La Defensoría del Pueblo también recomienda adoptar medidas urgentes para la prevención y protección de liderazgos sociales mediante el fortalecimiento de esquemas y rutas de protección individuales y colectivas, investigación judicial y desmonte de factores estructurales de riesgo. Para ello, se requiere integrar la respuesta penal con capacidades forenses territoriales y la coordinación entre la justicia ordinaria y la transicional.

De igual manera, es necesario respaldar y fortalecer la acción de los organismos humanitarios, incluida la Defensoría del Pueblo, así como de instancias internacionales y de cooperación como la OEA, el CICR y el sistema de Naciones Unidas y de actores humanitarios con presencia territorial como la Iglesia católica, en su labor de protección, monitoreo y acompañamiento a las comunidades. En este marco se deben promover acuerdos y compromisos humanitarios debidamente monitoreados, que aseguren el respeto del DIH, establezcan mínimos de comportamiento para la criminalidad organizada y garanticen la protección de la naturaleza como bien esencial para la vida y la permanencia de las comunidades en sus territorios.

.

Garantizar los derechos de las víctimas y la sostenibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Aunque se repite constantemente que las víctimas son el centro de la construcción de paz en Colombia, la reparación no ha sido priorizada en las políticas públicas. Colombia registra más de 10 millones de personas reconocidas como víctimas del conflicto armado⁴¹ y 1266 de sujetos colectivos en ruta de reparación. Sin embargo, el CONPES 4031 proyecta indemnizar poco más de dos millones de víctimas para 2031, cuando finaliza la vigencia de la Ley de Víctimas. Esta brecha estructural se ve agravada por el crecimiento continuo del universo de víctimas a atender. Las cifras humanitarias de 2025 evidencian un contexto en el que persisten el desplazamiento masivo, el confinamiento de comunidades y la ocurrencia de masacres, homicidios, secuestros, desapariciones forzadas, reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual, entre otros. Todo lo anterior impone retos adicionales asociados a la reparación integral, individual y colectiva, incluida la restitución de tierras, así como la necesidad de garantizar soluciones duraderas para las víctimas de desplazamiento, en coherencia con los instrumentos de política pública existentes.

La situación de las víctimas se agrava por las restricciones de financiamiento que enfrenta el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas ha advertido un déficit presupuestal acumulado cercano al 20 % desde su creación, así como recortes adicionales

en 2025 que han obligado a ajustar sus operaciones en pleno desarrollo de su mandato humanitario⁴². El Estado no ha garantizado los recursos necesarios para la ejecución de las sanciones propias con contenido restaurador y reparador. De acuerdo con estimaciones institucionales se requieren al menos 500 000 millones de pesos para financiar los trabajos, obras y actividades con contenido restaurador-reparador (TOAR), recursos que no fueron previstos oportunamente en el presupuesto general y cuya ausencia pone en riesgo la materialización efectiva de las sentencias. En este contexto resulta prioritario avanzar en la puesta en marcha de la Comisión de Financiación de la Ley de Víctimas, como instancia clave para definir un marco sostenible de recursos que permita garantizar el cumplimiento progresivo de las obligaciones estatales en materia de reparación.

La Contraloría General de la República ha advertido sobre los problemas estructurales asociados a la falta de previsión presupuestal para los TOAR y a la baja monetización de los bienes entregados por las extintas FARC-EP, lo que ha obligado a la JEP a recurrir a alianzas técnicas y logísticas con entidades públicas y cooperación internacional para cumplir sus mandatos. Este escenario no solo compromete la eficacia del modelo de justicia transicional, sino que genera riesgos de revictimización y retrasos injustificados en la reparación integral⁴³. A ello se suma la necesidad de avanzar en el cumplimiento de las recomen-

⁴¹ Registro Único de Víctimas (2025). Incluidas más de 1,24 millones de niñas, niños y adolescentes, más de 5 millones de mujeres y cerca de 600 000 personas con discapacidad.

⁴² La UBPD documenta el déficit acumulado del 19 por ciento (de 1,2 billones solicitados entre 2018-2025 solo recibió 986 944 millones) y el recorte adicional de 1749 millones de pesos en funcionamiento en diciembre de 2025. [https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/medidas-presupuestales-gestiones-ubpd-diciembre-2025/#:~:text=Informamos%20que%2C%20mediante%20el%20decreto%20firmado%20el,dadas%20por%20Desaparecidas%20\(UBPD\)%2C%20lo%20cual%20implica](https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/medidas-presupuestales-gestiones-ubpd-diciembre-2025/#:~:text=Informamos%20que%2C%20mediante%20el%20decreto%20firmado%20el,dadas%20por%20Desaparecidas%20(UBPD)%2C%20lo%20cual%20implica)

⁴³ Contraloría General de la República (2026). La Contraloría advierte que mientras se requieren 121 858 millones de pesos para componentes restauradores y reparadores de las dos primeras sentencias JEP en 2026, el presupuesto disponible es de apenas 20 000 millones, lo cual

daciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, como componente esencial de las garantías de no repetición y de la centralidad de las víctimas en la construcción de paz.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo exhorta a quienes resulten electos a adoptar decisiones orientadas a garantizar los derechos de las víctimas mediante la asignación de recursos suficientes, oportunos y sostenidos; el fortalecimiento institucional del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y la adopción de medidas que permitan cerrar las brechas existentes con enfoque diferencial y territorial, lo cual incluye el diseño e implementación de medidas específicas para garantizar los derechos de las víctimas en el exterior. También es necesario adoptar mecanismos nor-

mativos de reconocimiento y reparación para las víctimas de la criminalidad organizada que han sufrido hechos victimizantes contemplados en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y que hoy no están amparados por dicha legislación. De manera complementaria resulta prioritario reducir la distancia entre el universo de víctimas y las metas de reparación, mediante un marco fiscal adecuado, la ampliación de la cobertura de atención psicosocial, la agilización de los procesos de reparación individual y colectiva, y el fortalecimiento de la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas.

genera un faltante de 101 858 millones que no incluye las nuevas sentencias proyectadas. <https://www.contraloria.gov.co/w/en-duda-cumplimiento-sentencia-jurisdicion-especial-paz-jep>.



03.

Degradación ambiental, cambio climático y derechos de la naturaleza

La situación ambiental del país es un factor determinante para la garantía de los derechos humanos y de la naturaleza, la sostenibilidad de los territorios, y la protección de comunidades históricamente expuestas a múltiples formas de vulnerabilidad. La deforestación, la expansión de economías extractivas ilícitas y los impactos del cambio climático no solo afectan los ecosistemas estratégicos, sino que inciden de manera directa en el acceso al agua, a la salud, a la seguridad alimentaria, al territorio, a la vida y a la dignidad de las personas.

El reconocimiento de los derechos de la naturaleza es un estándar constitucional que obliga a pasar del androcentrismo a reconocer que pertenecemos a un orden más amplio donde la naturaleza es más que un recurso y no nos pertenece.

La Defensoría del Pueblo identifica tres acciones impostergables en materia ambiental: (i) enfrentar la deforestación y la degradación ambiental como fenómenos asociados al control territorial y a economías ilegales; (ii) regular de manera efectiva la actividad minera para proteger los derechos humanos, el ambiente y los territorios; y (iii) fortalecer la gestión del riesgo de desastres y la respuesta al cambio climático como obligaciones de derechos humanos.

Enfrentar la deforestación y la degradación ambiental como fenómenos asociados al control territorial y a economías ilegales

La deforestación constituye uno de los principales desafíos ambientales del país por sus impactos directos y acumulativos sobre los derechos humanos, la biodiversidad y la sostenibilidad de los territorios. En Colombia, la pérdida de cobertura boscosa ha mostrado una tendencia fluctuante en los últimos años: tras alcanzar aproximadamente 174 103 hectáreas en 2021, se registró una reducción significativa en 2022 (123 517 hectáreas) y 2023 (79 256 hectáreas), seguida de un repunte en 2024 (113 608 hectáreas), con especial concentración en la región amazónica. Estas variaciones evidencian avances parciales, pero también la fragilidad de los mecanismos de control y prevención⁴⁴.

De acuerdo con la información oficial de organizaciones especializadas⁴⁵, los principales motores de la deforestación siguen siendo el acaparamiento de tierras, la ganadería extensiva, la apertura de vías no planificadas, la minería ilegal y los cultivos de uso ilícito, dinámicas que se intensifican en contextos de débil presencia estatal y de control territorial por parte de grupos armados ilegales. En estos escenarios, la deforestación no es un fenómeno aislado, sino parte de economías ilícitas que restringen derechos, generan violencia y afectan de manera desproporcionada a comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas y rurales.

La pérdida de bosques, en particular, en la Amazonía, tiene efectos críticos sobre la regulación climática, los ciclos hídricos, la seguridad ali-

mentaria y la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas, además de constituir la principal fuente de emisiones de CO₂ del país. Por ello, la deforestación representa un riesgo estructural para el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de cambio climático y biodiversidad, así como para la garantía de derechos fundamentales en los territorios más afectados.

En este marco, resulta necesario contar con un diagnóstico actualizado y verificable sobre la deforestación en Colombia, alineado con los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de cambio climático y biodiversidad. Este insumo debe orientar la acción estatal en la protección de los derechos humanos y de la Naturaleza, al considerar de manera prioritaria los contextos de débil presencia institucional, la expansión de economías ilegales, el acaparamiento de tierras y las dinámicas de control territorial ejercidas por actores armados ilegales.

De manera complementaria se deben impulsar decisiones orientadas a una reforma rural integral con enfoque ecológico, que promueva el uso adecuado del suelo y la regulación efectiva de la ocupación en áreas de Ley 2ª de 1959, así como el fortalecimiento de modelos productivos sostenibles acordes con la vocación de los territorios. En particular, resulta estratégico fomentar la economía forestal, la forestería comunitaria⁴⁶, y alternativas de bioeconomía que contribuyan

⁴⁴ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), (2024). Informe anual del monitoreo de bosque y la deforestación 2024. <https://www.ideam.gov.co/sala-de-prensa/informes/Informe-anual-del-monitoreo-de-bosque-y-la-deforestacion>

⁴⁵ Ibidem. Además, informes de World Wildlife Fund - Fondo Mundial para la Naturaleza y Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS).

⁴⁶ De acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es un modelo de gestión forestal sostenible que empodera a las comunidades locales, indígenas y campesinas para administrar, conservar y aprovechar sus bosques de manera responsable. Combina conocimientos



simultáneamente a la conservación y restauración de los bosques, la protección de la biodiversidad, y la generación de medios de vida sostenibles para comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes.

Finalmente, se requiere fortalecer la respuesta penal frente al acaparamiento de tierras y la expansión de actividades como la ganadería extensiva en áreas de especial protección ambiental. Esta respuesta debe abordar de manera integral los delitos conexos asociados a economías ilegales, como el lavado de activos y la financiación de grupos armados, que prioricen territorios estratégicos, en particular cuencas y afluentes reconocidos como sujetos de derechos en la Amazonía y promover el desarrollo de macro casos de investigación criminal liderados por la Fiscalía General de la Nación, con seguimiento del Ministerio Público para la garantía efectiva de los derechos humanos y de la naturaleza. Asimismo, es fundamental incluir la protección de la naturaleza en los acuerdos, gestiones y compromisos humanitarios con grupos ilegales.

Regular de manera efectiva la actividad minera para proteger los derechos humanos, el ambiente y los territorios

La actividad minera, en particular la extracción de oro ocupa un lugar relevante en la economía nacional, pero también constituye uno de los principales focos de conflictividad social, ambiental y de derechos humanos cuando se desarrolla en contextos de informalidad e ilegalidad. En 2024, el oro representó el 24,2 por ciento de las exportaciones mineras y el 6,9 por ciento de las exportaciones totales del país en un escenario de alta demanda internacional y precios históricamente elevados, lo que ha intensificado la presión sobre los territorios y los ecosistemas estratégicos⁴⁷.

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, en 2022, cerca de las 94 733 hectáreas identificadas con actividad aurífera aluvial, aproximadamente el 73 % corresponde a explotación ilícita, concentrada principalmente en los departamentos de Antioquia, Chocó y Bolívar, territorios que coinciden con altos niveles de violencia, débil presencia estatal y control territorial por parte de grupos armados ilegales⁴⁸. Esto también ocurre en el Amazonas, donde si bien la proporción no es mayor, es el lugar en el que el impacto ambiental es más grave.

tradicionales con técnicas modernas para generar beneficios económicos, sociales y culturales que reduzcan la deforestación y mejoren la calidad de vida local.

⁴⁷ Agencia Nacional de Minería (2025). Boletín Minería en Cifras, enero. <https://mineriaencolombia.anm.gov.co/sites/default/files/docupromocion/Boletín%20Minería%20en%20Cifras%20-%20enero%202025.pdf>

⁴⁸ UNODC (2022). Explotación de Oro de Aluvión en Colombia. https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/noviembre-11/Resumen_Ejecutivo_EVOA_2022.pdf

La minería ilegal mantiene una relación directa con otras economías ilícitas, en particular con los cultivos de uso ilícito y la producción de cocaína, que sirven como fuente de financiación para estructuras armadas y redes criminales⁴⁹. Esta convergencia de economías ilegales profundiza la degradación ambiental y restringe de manera sistemática los derechos de las comunidades que habitan los territorios afectados.

Los impactos de estas actividades sobre los derechos humanos y el ambiente son graves y persistentes. Se destacan la deforestación, el uso indiscriminado de dragas, la contaminación por mercurio y cianuro, la degradación de cuencas hidrográficas, y la afectación de ríos como el Atrato, el San Juan y el Telembí, con consecuencias directas sobre la salud pública, la seguridad alimentaria y los modos de vida de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. En estos contextos, la minería ilegal no solo genera daño ambiental, sino que opera como un factor estructural de violencia, despojo y vulneración de derechos.

En este contexto resulta necesario impulsar mecanismos nacionales de trazabilidad del oro, alineados con estándares internacionales de debida diligencia, que permitan identificar el origen del mineral y cerrar los circuitos de comercialización asociados a la minería ilegal. Estas medidas deben articularse con el control efectivo de insumos críticos y con el fortalecimiento de procesos de formalización de la minería artesanal y de pequeña escala, como estrategias para reducir la ilegalidad, prevenir la financiación de economías criminales y mitigar los impactos ambientales.

De manera complementaria se debe adoptar una estrategia integral de seguridad ambiental, dirigida a enfrentar el crimen ambiental y las mafias mineras mediante cooperación fronteriza, articulación interinstitucional y enfoques de paz con la naturaleza y justicia ecológica. Esta estrategia debe permitir intervenir de forma estructural las economías ilegales que financian a los grupos armados, para garantizar la protección de los territorios, de las comunidades afectadas y de los ecosistemas estratégicos.

Fortalecer la gestión del riesgo de desastres y la respuesta al cambio climático como obligaciones de derechos humanos

Los riesgos y desastres asociados a fenómenos naturales y antrópicos continúan generando afectaciones recurrentes y previsibles a los derechos humanos de miles de personas en Colombia. Inundaciones, movimientos en masa, incendios forestales, avenidas torrenciales y fallas en infraestructura crítica, intensificadas por el cambio climático, han obligado a comunidades enteras a evacuaciones, traslados y reasentamientos temporales o permanentes, con impactos directos sobre la vivienda, los medios de vida, la salud, la educación y la

seguridad alimentaria, lo cual afecta de manera desproporcionada a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Las consecuencias de los desastres sobre la población incluyen pérdidas de vidas y afectaciones a la salud, impactos económicos, ambientales y sociales y fenómenos forzados relacionados con la movilidad. Estos últimos representan una parte importante de la afectación, al obligar a las personas a cambiar de su lugar de habitación, ya sea de forma temporal

⁴⁹ Wilson Center (2025). Existe la minería y luego está la minería ilegal. https://www-wilsoncenter-org/blog-post/theres-mining-then-theres-illegal-mining?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc

o permanente (desplazamiento o reubicación). En Colombia no se llevan registros de las personas afectadas en su movilidad por causa de los desastres, pero la Defensoría del Pueblo, en 23 de las cerca de 6000 emergencias de 2025, pudo detectar un riesgo inminente de desplazamiento de 143 150 personas. Las víctimas potenciales de este fenómeno son mucho mayores; se considera que más del 80 por ciento de la población en Colombia habita en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia; cerca del 30 por ciento en zonas expuestas a inundaciones y más del 30 por ciento en zonas de deslizamiento.

Por ello, en primer lugar, se requiere un enfoque de derechos humanos en las políticas de gestión del riesgo de desastres. En efecto, aunque la movilidad humana inducida por desastres es una realidad estructural del país, su abordaje sigue siendo fragmentado, reactivo y carente de dicho enfoque. La Defensoría del Pueblo ha identificado este fenómeno como uno de los vacíos más críticos de la política pública y de las capacidades de las entidades territoriales. Pese a que la Ley 1523 de 2012 establece responsabilidades claras en materia de gestión del riesgo, persiste la ausencia de lineamientos específicos que orienten evacuaciones, albergues temporales, retornos y reasentamientos con estándares de dignidad, enfoque diferencial, enfoque de género y respeto por los derechos fundamentales. Ello deriva en respuestas improvisadas que profundizan desigualdades preexistentes.

En contextos de emergencia, las comunidades enfrentan múltiples afectaciones adicionales, como la ruptura del tejido social, impactos psicosociales, riesgos de violencias basadas en género y barreras para acceder a servicios básicos. A ello se suma la débil coordinación interinstitucional entre autoridades territoriales, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el sector vivienda, las

entidades ambientales y los organismos de socorro, que se traduce en fallas recurrentes como registros incompletos de población evacuada, falta de transporte seguro para personas con discapacidad, albergues en condiciones inadecuadas, demoras prolongadas en planes de retorno o reubicación, y soluciones que no resultan sostenibles. Estas deficiencias alimentan la desconfianza comunitaria y la percepción de abandono estatal.

En segundo lugar, se requiere planificación del desarrollo territorial que se articule con la gestión del riesgo de desastres. La falta de actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), así como la ausencia de un componente explícito de gestión del riesgo, ha permitido la ocupación continua de zonas de amenaza conocida, que reproduce ciclos de evacuación y reasentamiento insostenibles. En este contexto, la Defensoría del Pueblo advierte un déficit de protección frente a la movilidad humana asociada al cambio climático y a los desastres que exige fortalecer la planeación preventiva, el ordenamiento territorial y la adopción de medidas regulatorias orientadas a proteger de manera efectiva los derechos de las comunidades afectadas.

Y, en tercer lugar, es necesario regular los derechos de las personas en movilidad de conformidad con los estándares constitucionales e internacionales⁵⁰, mediante un desarrollo legislativo que garantice de manera integral los derechos de quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado, emplazamiento o requieren de reubicaciones planificadas. Ello implica crear un sistema de registro; garantizar el acceso efectivo a salud, agua, saneamiento, alimentos, medios de vida e ingresos y vivienda adecuada, y prevenir la

⁵⁰ En particular, los Principios Deng, Relatoría especial de derechos de las personas desplazadas, Sentencia 123 de 2024.

discriminación; con la incorporación de un enfoque de soluciones duraderas que supere las respuestas asistenciales de corto plazo.

El Congreso de la República y el Gobierno nacional deben promover la aprobación de un marco normativo para enfrentar el fenómeno del desplazamiento forzado interno por desastres y factores ambientales con enfoque diferencial y que atienda las obligaciones del Estado. La regulación, como mínimo, deberá cumplir con las siguientes garantías: i) proporcionar protección contra los desplazamientos (fase de prevención); ii) garantizar a los afectados un nivel de vida adecuado, al menos en los componentes básicos de alimentos indispensables y agua potable, cobijo y alojamientos básicos, vestido, servicios médicos y de saneamiento, y otros que respondan a las necesidades básicas de los desplazados;

iii) garantizar, en caso de ser posible, el regreso voluntario seguro y digno o el reasentamiento y (iii) prestar la asistencia requerida hasta tanto las personas que retornaron o se reasentaron recuperen en la medida de lo posible aquello de lo que fueron desposeídas⁵¹.

Finalmente, resulta indispensable promover la adopción de protocolos territoriales de evacuación y reasentamiento con enfoque de derechos humanos, que definan rutas claras de actuación, criterios para la identificación de personas en situación de especial protección y estándares mínimos de dignidad. Estos protocolos deben integrarse como parte de una actualización integral de la política de gestión del riesgo de desastres, en armonía con los estándares internacionales y la jurisprudencia constitucional vigente.

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2024.

04.

Reforma rural integral y derechos del campesinado y de los pueblos étnicos

El reciente reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y la creación constitucional y estatutaria de la jurisdicción agraria son avances importantes para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la garantía de la soberanía alimentaria y la sostenibilidad ambiental. En este contexto resulta fundamental reconocer que la protección del territorio y del ambiente constituye un eje transversal de los derechos del campesinado y de los pueblos étnicos, en tanto estos no solo representan espacios de explotación económica o agroalimentaria, sino escenarios de vida, paz, democracia y justicia social. Este nuevo marco constitucional refuerza la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final sobre reforma rural integral, encaminado a mejorar el acceso, formalización y restitución de tierras; la creación de una jurisdicción agraria; la implementación de un catastro multipropósito; y la política de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.

De igual forma, la persistencia de brechas de desigualdad y pobreza multidimensional en la ruralidad exige incorporar el enfoque de género al reconocer que las mujeres rurales y étnicas enfrentan impactos desproporcionados. En consecuencia, resulta necesario fortalecer sus condiciones económicas, educativas y de participación efectiva en los procesos de acceso a la tierra y desarrollo territorial.

En ejercicio de su mandato constitucional y a partir del seguimiento territorial que realiza de manera permanente, la Defensoría del Pueblo presenta cinco acciones impostergables: (i) avanzar de manera efectiva en la democratización del acceso a la tierra y el ordenamiento social de la propiedad rural; (ii) garantizar la restitución efectiva de tierras y las soluciones duraderas para las víctimas; (iii) corregir las brechas del catastro multipropósito para garan-

tizar seguridad jurídica, equidad territorial y derechos; (iv) garantizar la implementación efectiva de las territorialidades campesinas y de los pueblos étnicos; e (v) implementar programas integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito, articulados con la reforma rural y el desarrollo territorial.

Avanzar de manera efectiva en la democratización del acceso a la tierra y el ordenamiento social de la propiedad rural

Pese a los esfuerzos adelantados⁵², persisten situaciones problemáticas que afectan de manera estructural el acceso a la tierra en la ruralidad, con impactos diferenciados sobre las poblaciones que las habitan, particularmente campesinos y pueblos étnicos, especialmente en relación con el mecanismo de entrega provisional de tierras que continúa generando inseguridad jurídica⁵³ en la tenencia de la propiedad agraria. Estos problemas reflejan la persistencia de desigualdades en la distribución de la tierra que aún se encuentran en mora de resolverse y que plantean escenarios de conflictos interétnicos. En efecto, el reconocimiento de derechos a campesinos como sujetos de especial protección constitucional no se traduce directamente en una reducción de los conflictos por la tierra. Por tanto, la construcción de paz territorial requiere promover acuerdos de convivencia entre los distintos sujetos de la ruralidad.

A ello se suman los limitados esfuerzos para la implementación del plan de recuperación de bienes baldíos indebidamente ocupados, el carácter altamente centralizado de la política de acceso a tierras y la falta de implementación de los comités departamentales y municipales de reforma agraria como instancias de concertación y articulación de la política pública en los territorios.

Adicionalmente, la entrega de tierras se desarrolla en contextos de alto riesgo para las comunidades campesinas y pueblos étnicos beneficiarios⁵⁴. En particular, la adjudicación, principalmente provisional, de predios provenientes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) se ha realizado en territorios donde persisten graves amenazas contra la vida, la libertad y la integridad personal, así como contra los liderazgos sociales. En este escenario se han registrado homicidios de líderes campesinos y desplazamientos forza-

⁵² En el marco de la política de reforma agraria, el Gobierno Nacional ha gestionado 3311 predios (712 205 hectáreas) para el Fondo de Tierras y ha dispuesto 49 188 predios (2 540 888 hectáreas) destinados a sujetos de reforma agraria, mediante mecanismos de acceso a tierras, formalización de la propiedad rural y gestiones con la Sociedad de Activos Especiales, el Fondo para la Reparación a las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras.

⁵³ En particular, los pueblos étnicos tienen amplios rezagos en la seguridad jurídica de sus territorios. Su reconocimiento no ha significado un goce efectivo de este.

⁵⁴ Los pueblos étnicos se enfrentan a patrones diferenciados de violencia por el conflicto armado. Defensoría del Pueblo (2025). Boletín: Pueblos Étnicos entre la guerra y el olvido y la resistencia. <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3322240/Boletín-Etnicos-140825.pdf/0a0cdd72-940a-ae61-4b0d-69bf103f23cd?t=1755207238238>

dos de comunidades, como consecuencia de la permanencia de estructuras ilegales que mantienen control de facto sobre amplias zonas rurales.

En este contexto, la política de acceso a tierras debe estar acompañada de la asignación oportuna y suficiente de recursos para la financiación de bienes públicos rurales y el acceso efectivo al crédito agropecuario, como condición indispensable para garantizar la sostenibilidad de los procesos de adjudicación y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales del campesinado.

De manera complementaria resulta necesario que la reforma rural integral se implemente de forma articulada, planificada, integral y participativa, para fortalecer el papel de los comités departamentales y municipales de reforma agraria como espacios efectivos de concertación y toma de decisiones en los territorios. Esta implementación debe ir acompañada de una política pública específica de protección al campesinado y a los pueblos étnicos, que reconozca los riesgos diferenciales asociados a los procesos de acceso

a la tierra y garantice condiciones de seguridad jurídica y personal.

Asimismo, la entrega de tierras debe realizarse desde criterios de equidad territorial, donde se asegure que las comunidades locales también sean destinatarias de los procesos de adjudicación, con el fin de prevenir tensiones y conflictos entre comunidades beneficiarias provenientes de distintos territorios. Por tanto, es fundamental que el Congreso de la República debata y apruebe el procedimiento que habrán de seguir los jueces para garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de la población campesina y asegure la asignación de recursos económicos y humanos suficientes para el efecto. También deberá decidir si se trata de un procedimiento sometido a consulta previa o si tramitará un procedimiento especial para asuntos agrarios donde se discuta el derecho a la propiedad de los grupos étnicos, este sí sometido a consulta.

Garantizar la restitución efectiva de tierras y territorios y las soluciones duraderas para las víctimas

La política de restitución enfrenta desafíos estructurales que comprometen su eficacia como mecanismo de reparación integral y garantía de no repetición⁵⁵. A 31 de diciembre de 2025 se registran 171 708 reclamaciones de restitución y 42 720 demandas ante la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras⁵⁶. Al ritmo actual de gestión se requerirían aproximadamente seis años para resolver las 55 476 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y cerca de 20 años

para evacuar las demandas en curso ante la justicia especializada. Ello resulta incompatible con el carácter reparador y oportuno de la política.

A estas limitaciones se suma el bajo nivel de ejecución de las medidas de estabilización socioeconómica. Para 2024, solo el 48 por ciento de los proyectos productivos correspondientes a la línea de apoyo financiero para la formulación e implementación de proyectos familiares en predios restituidos y compensados fueron

⁵⁵ Min. Agricultura y Desarrollo Rural (2026). En los últimos tres años se han restituido en sentencia 329 686 hectáreas; a corte del 29 de diciembre de 2025. En el cuatrienio anterior se incluyeron en sentencias 219 060 hectáreas. <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx>

⁵⁶ Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (2026). 17 859 procesos cuentan con sentencia. Es decir, falta por resolverse 24 861 solicitudes, equivalentes al 59 por ciento del total de solicitudes presentadas. <https://urtdatosabiertos-uaegtrd.opendata.arcgis.com>

efectivamente ejecutados, lo que afecta la sostenibilidad de los procesos de retorno y permanencia en el territorio⁵⁷.

Resultan particularmente críticos los rezagos en el cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución relacionadas con el acceso a subsidios de vivienda rural, así como problemas estructurales de la política de acceso a vivienda de vigencias anteriores⁵⁸. Esta situación ha generado una pérdida progresiva del poder adquisitivo de los subsidios otorgados y evidencia una falla estructural y acumulativa de la política pública de vivienda rural que se extiende por más de veinticinco años.

En este contexto resulta necesario recuperar el direccionamiento estratégico de la política de restitución de tierras mediante la convocatoria regular y efectiva del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, conforme con la periodicidad prevista en la Ley 1448 de 2011 y asegurar que esta política cuente con programas, recursos y mecanismos de seguimiento adecuados. Asimismo, se debe fortalecer la articulación interinstitucional entre las entidades del Sistema, en particular con la Agencia Nacional de Tierras, para garantizar coherencia entre restitución, acceso a tierras y soluciones duraderas.

De manera complementaria se requiere adoptar una estrategia de alto nivel orientada a la atención integral de las más de 350 000 órdenes judiciales expedidas por jueces y magistrados de restitución de tierras, donde se prioricen aquellas

relacionadas con vivienda, proyectos productivos y garantías de estabilización socioeconómica.

Adicionalmente, se recomienda habilitar a la Unidad de Restitución de Tierras para adelantar procesos de restitución por vía administrativa en los casos en que no exista opositor, como una medida para descongestionar la jurisdicción especializada y reducir los tiempos de respuesta, lo que permitiría acortar en aproximadamente 2,12 años la duración de los procesos.

En materia de restitución de tierras y territorios, resulta prioritario garantizar la efectividad de las medidas dirigidas a los pueblos étnicos, frente a los persistentes rezagos en la implementación de esta política. En particular, se requiere fortalecer el cumplimiento del marco normativo especial previsto en los decretos ley étnicos, mediante la adopción de medidas que aseguren la restitución material y jurídica de los territorios, la superación de barreras institucionales y el seguimiento riguroso a su implementación.

Finalmente, en materia de vivienda rural para víctimas y población restituida, resulta prioritario utilizar de manera amplia los instrumentos previstos en la Ley 2294 de 2023, con el fin de indexar el valor de los subsidios, simplificar los requisitos de acceso, aplicar enfoques diferenciales y focalizar programas dirigidos a personas adultas mayores, mujeres cabeza de familia y hogares con presencia de personas con discapacidad, como condiciones esenciales para la consolidación de soluciones duraderas.

⁵⁷ Según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras (2025), para la vigencia 2024, de los 891 proyectos productivos programados se ejecutaron 430.

⁵⁸ Banco Agrario de Colombia (2025). Aún se deben, entre 2000 y 2019, un aproximado 32 833 viviendas rurales a igual número de familias víctimas del conflicto armado.

Corregir las brechas del catastro multipropósito para garantizar seguridad jurídica, equidad territorial y derechos

Los avances del catastro multipropósito en términos de predios, municipios y área geográfica formada o actualizada han sido relevantes pero insuficientes. A primero de enero de 2025 se ha alcanzado un cubrimiento cercano al 27 por ciento del área geográfica del país, con un énfasis particular en la actualización catastral de territorios étnicos⁵⁹. No obstante, persisten dificultades estructurales que limitan su impacto, entre ellas, las barreras para el acceso oportuno a la información de los gestores catastrales por parte de la Agencia Nacional de Tierras, así como los rezagos en la identificación y administración de los predios presuntamente baldíos de la Nación y en la caracterización de las situaciones de informalidad en la tenencia de la tierra.

En este contexto, las potencialidades del catastro multipropósito como herramienta para el ordenamiento social de la propiedad rural y la democratización del acceso a la tierra no se han materializado plenamente en los territorios. En la práctica, el principal impacto visible de su implementación se ha concentrado en el fortalecimiento de las finanzas locales, mientras que se han identificado incrementos desproporcionados en los avalúos catastrales de predios, asociados en buena medida a la desactualización histórica de la base catastral.

Esta situación ha generado afectaciones significativas para el campesinado y otros sectores vulnerables, sin que se consoliden aún los beneficios estructurales esperados de la política.

En consecuencia, resulta necesario continuar con la implementación del catastro multipropósito hasta alcanzar las metas establecidas en el Acuerdo Final de Paz, para asegurar que su desarrollo se articule con los fines de ordenamiento territorial, acceso a tierras y garantía de derechos. En este proceso es fundamental avanzar de manera efectiva en la implementación del catastro multipropósito para pueblos étnicos, previamente consultado, frente al cual también se evidencian rezagos significativos en su ejecución. En particular se requiere adoptar esquemas de incremento progresivo y razonable del impuesto predial, que eviten cargas desproporcionadas sobre las economías campesinas, así como cumplir el principio de subsidiariedad de la Nación frente a los municipios con menores capacidades fiscales, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo.

Garantizar la implementación efectiva de las territorialidades campesinas y étnicas

Recientemente se han presentado avances normativos en materia de territorialidades campesinas, en particular la creación de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y la

actualización de la reglamentación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)⁶⁰. No obstante, estos desarrollos normativos requieren ser complementados con un avance efectivo en la

⁵⁹ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2026).

⁶⁰ Agencia Nacional de Tierras (2025). Con corte a diciembre de 2025, entre 1997 y 2025, en Colombia se han constituido 26 Zonas de Reserva Campesina, de las cuales, entre 2023 y diciembre de 2025 se constituyeron 16.

formulación e implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible, como instrumentos centrales para materializar los derechos territoriales del campesinado. En la práctica, la puesta en marcha de estas figuras ha enfrentado serios problemas de articulación interinstitucional, demoras injustificadas y desorientación de las comunidades campesinas frente a los procedimientos y alcances de la política.

De manera particular se advierte el lento avance en la constitución de los TECAM⁶¹, lo que limita su impacto real en el ordenamiento del territorio y en la garantía de la seguridad alimentaria y la economía campesina. Asimismo, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas ha señalado la existencia de un elevado número de solicitudes acumuladas para la constitución de resguardos indígenas, situación que prolonga la inseguridad jurídica sobre los territorios y

afecta de manera directa los derechos colectivos de los pueblos indígenas⁶².

En este contexto resulta necesario que los planes de implementación de las territorialidades campesinas y étnicas se conciban como políticas de Gobierno y no como iniciativas sectoriales restringidas al ámbito agropecuario. Se requiere un plan de acción claro, con etapas definidas, asignación suficiente de recursos y programas accesibles para las comunidades. De igual forma, es indispensable que la Agencia de Desarrollo Rural avance en el cumplimiento de los compromisos pendientes con las Zonas de Reserva Campesina, en particular aquellos relacionados con los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario (PIDAR) y que se adopte una estrategia específica para tramitar de manera prioritaria las solicitudes pendientes de constitución de resguardos indígenas.

Implementar programas de sustitución de cultivos de uso ilícito articulados con la reforma rural y el desarrollo territorial

Las organizaciones y asociaciones campesinas y étnicas han advertido que, pese a haber cumplido los compromisos de erradicación inicial asumidos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)⁶³, el Estado no ha garantizado de manera suficiente ni oportuna el cumplimiento de la oferta institucional acordada. Los retrasos, incumplimientos y debilidades en la implementación han erosionado la confianza de las comunidades y afectado la sostenibilidad de los procesos de sustitución voluntaria. La persistencia de estos cultivos en

múltiples territorios étnicos continúa afectando de manera directa sus derechos colectivos.

A ello se suma el retorno a estrategias de erradicación forzada, incluida la aspersión con glifosato por vía terrestre y aérea, lo que ha reactivado tensiones sociales, riesgos ambientales y cuestionamientos en materia de derechos humanos. Estas dinámicas han profundizado la inestabilidad en territorios históricamente afectados por el conflicto armado y han debilitado los incentivos para la sustitución voluntaria, en

⁶¹ A diciembre de 2025 solo se ha constituido una de estas territorialidades, ubicada en el departamento del Cesar, frente a más de 20 solicitudes en curso.

⁶² Se han constituido cerca de 200 resguardos. Aún están pendientes por tramitar más de 1200 solicitudes acumuladas en los últimos 30 años.

⁶³ Agencia de Renovación para el Territorio (2025). Según informes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), con corte a diciembre de 2025, más de 99 000 familias se vincularon voluntariamente a procesos de sustitución, con compromisos de erradicación manual y proyectos productivos alternativos.

contravía de los enfoques integrales previstos en el Acuerdo Final y desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

En este contexto resulta indispensable que la política de drogas se estructure prioritariamente en torno a acciones de sustitución voluntaria, que garanticen el cumplimiento riguroso de los compromisos y acuerdos suscritos por el Estado con las comunidades campesinas, de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia SU-545 de 2023. Esta política no debe reducirse a la erradicación física de cultivos ni a la presión derivada de compromisos internacionales, sino implementarse como un proceso integral, participativo y verificable.

De manera complementaria, la estrategia de sustitución debe articularse de forma efectiva con la reforma agraria, el acceso a tierras, los proyectos productivos sostenibles y las medidas de justicia transicional, para incorporar los avances

recientes de la cooperación internacional orientados al desarrollo alternativo, el fortalecimiento institucional y la sustitución voluntaria. Estas acciones deben contar con metas claras y verificables para el próximo cuatrienio.

También deben acompañarse de una política de seguridad integral del territorio para que sea sostenible frente a la presión de los grupos armados. Asimismo, superar las dificultades en el sistema de pagos y desembolsos. Más que pagos individuales por familia, se requieren inversiones territoriales para mejorar la productividad.

Finalmente, resulta prioritario avanzar en la definición e implementación del régimen de tratamiento diferenciado para pequeños cultivadores sobre quienes ha recaído de manera desproporcionada el sistema penal, con el fin de garantizar un enfoque de derechos humanos, proporcionalidad y coherencia entre la política criminal y los objetivos de paz territorial y desarrollo rural.





#BuenFuturoHoy

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.defensoria.gov.co