10 años del Acuerdo de Paz: un compromiso constitucional con las víctimas y los territorios

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

Eje 3. Tierras y territorios para una ruralidad con derechos



www.**defensoria**.gov.co

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

10 años del Acuerdo de Paz: un compromiso constitucional con las víctimas y los territorios

Eje 3: Tierras y territorios para una ruralidad con derechos

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

©2026, DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA

•••

IRIS MARÍN ORTIZ
Defensora del Pueblo

PAULA CRISTINA APONTE URDANETA
Vicedefensora del Pueblo

MARGARITA BARRAQUER SOURDIS
Secretaria General

CAROLINA VERGEL TOVAR
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

MARIANA ARDILA TRUJILLO
Defensora Delegada para la Justicia Transicional y el Derecho a la Paz

LISA CRISTINA GÓMEZ CAMARGO
Defensora Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

MILENA MARGOTH MAZABEL CUASQUER
Defensora Delegada para Grupos Étnicos

JUAN CAMILO MORALES SALAZAR
Defensor Delegado para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado

LAURA PAMELA RUÍZ GÓMEZ
Defensora Delegada para Política Criminal y Penitenciaria

LINA GUERRA TRIANA
Jefa de la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional

MARILYN JIMÉNEZ CHAVES
Jefa de la Oficina de Planeación

DIANA LEONOR BUITRAGO VILLEGAS
CLAUDIA MARCELA CASTELLANOS ACOSTA
CAROLINA ORTIZ CORAL
LILA XIMENA ORTIZ HERMIDA
LINA RODRÍGUEZ ENCISO
Autoras

ELENA AMBROSI TURBAY
JOHANNA ANDREA CASTRO VILLAMIL
PAOLA FORERO ACOSTA
ENITH CAROLINA BULA BELEÑO
ANDRÉS DHUJIAH AGUILAR ESTUPIÑÁN
RICARDO DANIEL ÁLVAREZ MORALES
MAGDALENA MARLENY CÁRDENAS SUÁREZ
MARÍA ALEJANDRA LÓPEZ MENDOZA
BIBIANA MUÑOZ MARTÍNEZ
MARÍA ISABEL NIÑO CONTRERAS
MARIA ADELAIDA PALACIO PUERTA
JUAN DAVID SANTAMARÍA MARÍN
Asesoría metodológica y conceptual

DANIEL IVÁN GONZÁLEZ GARZÓN
LEIDY JOHANNA PIÑEROS PÉREZ
ALEC YAMIR SIERRA MONTAÑEZ
Aportantes de contenidos

Coordinación y edición general

CAROLINA VERGEL TOVAR
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

MARÍA ALEJANDRA RICO TOLOSA
EDWIN PARADA RODRÍGUEZ
JESSICA MARIANA BARRAGÁN LÓPEZ
Equipo editorial

EVL
Diseño y diagramación

EVL
Diseño de portada

ALEJANDRA RESTREPO FRANCO
Corrección de estilo

FOTOGRAFIAS
Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

Primera edición, noviembre de 2026

Defensoría del Pueblo de Colombia
Sede nacional: Calle 55 n.° 10-32
Bogotá, D. C., Colombia
Línea única nacional: 01-8000-914-814
PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000
https://www.defensoria.gov.co/

• • •

Este documento debe citarse así: Defensoría del Pueblo. (2026, noviembre). *10 años del Acuerdo de Paz: un compromiso constitucional con las víctimas y los territorios. Eje 3: Tierras y territorios para una ruralidad con derechos.*

Contenido

Lista de siglas.....6

Presentación.....8

Tierras y territorios para una ruralidad con derechos.....10

Referencias.....16

1. Catastro multipropósito para la transformación territorial.....18

1. Estado de implementación: avances y principales problemas identificados.....19

1.1. Puesta en marcha de un sistema de información catastral, integral y multipropósito.....20

1.2. Brindar apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para adelantar los procesos de actualización y conservación del catastro rural.....25

1.3. Garantizar una amplia y efectiva participación ciudadana en el desarrollo de los procesos de gestión catastral.....26

1.4. Un sistema que les permita a los municipios liquidar, cobrar y recaudar efectivamente el impuesto predial, en el marco de los procesos de actualización catastral.....26

1.5. La adecuación normativa para que los entes territoriales municipales fijen las tarifas del impuesto predial, desde el principio de progresividad.....31

1.6. Establecer incentivos a los municipios, para que puedan adoptar exenciones al impueto predial para las personas beneficiarias de los programas de acceso y para los pequeños productores.....31

2. Análisis con enfoque de género y étnico.....32

3. Conclusiones.....35

4. Recomendaciones.....37

Referencias.....39

2. El derecho a la tierra: adjudicación y formalización de la propiedad rural 44

1. Avances y desafíos en materia de formalización y adjudicación.....47

1.1. Fondo de Tierras: conformación y fuentes.....47

1.2. Adjudicación de tierras.....50

1.3. Formalización de la propiedad rural.....54

1.4. Desafíos transversales: protección del campesinado y pueblos étnicos, a nivel individual y comunitario..57

1.5. Los municipios PDET: un balance conjunto.....60

2. Enfoques transversales.....61

2.1. Enfoque de género.....61

2.2. Enfoque étnico....63
3. Conclusiones....67
4. Recomendaciones....69
Referencias....71
3. Reconocimiento y protección de las territorialidades campesinas....76
1. Avances y desafíos en el reconocimiento y apoyo de las territorialidades campesinas....78
1.1. Reconocimiento constitucional y normativo de las territorialidades....78
1.2. Estado actual de constitución de territorialidades campesinas (ZRC, TECAM y EAA)....80
1.3. Implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC y Planes de Vida Digna de los TECAM....83
2. Análisis con enfoque a favor de la mujer campesina, rural y de la pesca....86
3. Conclusiones....87
4. Recomendaciones....88
Referencias....90
4. Garantías para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito....94
1. Estado de implementación del PNIS y principales problemas identificados....96
1.1. Fallas estructurales del PNIS....96
1.2. Avances y desafíos en la implementación de algunos componentes de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)....98
1.3. Procesos de renegociación del PNIS....101
1.4. Implementación de acuerdos colectivos de sustitución voluntaria....102
1.5. Estudio de caso: seguimiento a la implementación del PNIS en el departamento del Guaviare....103
1.6. Implementación del Programa Renhacemos....104
2. Tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores....104
3. Incorporación del enfoque étnico en el PNIS....106
4. Incorporación del enfoque de género....107
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) desde la lupa de género....107
4.2. El enfoque de género en la política criminal....108
5. Conclusiones....109
6. Recomendaciones....111
Referencias....114

Lista de siglas

ADISPA	Asociación de Desarrollo Integral Sostenible de La Perla Amazónica
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AFP	Acuerdo Final de Paz
AGROPOR	Organización Campesina Agrocomunitaria El Porvenir
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASCAMCAT	Asociación Campesina del Catatumbo
ASOCADAR	Asociación de Campesinos Desplazados al Retorno
ASODECAS	Asociación Campesina para el Desarrollo del Alto Sinú
ATI	Asistencia Técnica Integral
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CIIG	Comisión Intersectorial de Información Geográfica
CMRED	Comité para las Mujeres Rurales y los Enfoques Diferenciales
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas
COMINAC	Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social. Los documentos CONPES son instrumentos de política pública que trazan lineamientos, programas y proyectos para responder a problemáticas transversales del país.
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSCI	Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
EAA	Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios

FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo
FIP	Fundación Ideas para la Paz
FOMMUR	Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales
FRISCO	Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional [Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit]
GPAZ	Grupo de Trabajo Género en la Paz
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
IGAC	Instituto Geográfica Agustín Codazzi
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPU	Impuesto Predial Unificado
ISO	Organización Internacional de Normalización (estándar ISO 19152)
LADM_COL	Adaptación colombiana del estándar internacional ISO 19152 [Land Administration Domain Model]
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
NARP	Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
ORIP	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
OSIGNH	Orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas
PAI	Plan de Atención Inmediata
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDS	Plan de Desarrollo Sostenible
PECIG	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato

PETI	Plan Estratégico de Tecnologías de la Información
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIDAR	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PISDA	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PISPRA	Proyectos Productivos Sostenibles para la Participación en la Reforma Agraria
PMI	Plan Marco de Implementación
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
RDM	Repositorio de Datos Maestros
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RRI	Reforma Rural Integral
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SAT	Sistema de Alertas Tempranas o Sistema de Administración del Territorio (según el contexto)
SATZF	Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGR	Sistema General de Regalías

SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SINIC	Sistema Nacional de Información Catastral
SINRADR	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural
SIT	Sistema Integrado de Tierras
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SSJ	Subdirección de Seguridad Jurídica
TECAM	Territorios Campesinos Agroalimentarios
TEF	Territorios Étnicos Formalizados
UIAP	Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNP	Unidad Nacional de Protección
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
URT	Unidad de Restitución de Tierras
ZRC	Zonas de Reserva Campesina
MAPP/OEA	**Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA**
ONU	**Organización de las Naciones Unidas**

Presentación

En noviembre de 2016, con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con las extintas Farc-EP, Colombia dio un paso más en la búsqueda de la paz. Con este acuerdo se terminó un conflicto armado que por décadas dejó graves daños a las víctimas, se identificaron factores de persistencia de las violencias y las desigualdades sociales, y se acordaron medidas integrales para abordarlas.

Al cumplirse una década de su implementación, la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su magistratura moral y de su mandato constitucional y legal, ofrece una lectura independiente sobre lo que ha funcionado, los principales desafíos y los ajustes necesarios para adecuar los instrumentos a las realidades actuales, sin renunciar a los compromisos del Acuerdo. Aun cuando los actores armados y la criminalidad organizada se han transformado y enfrentamos la reconfiguración de variados conflictos armados, desde 2016 se han fortalecido capacidades institucionales y se han logrado avances que deben preservarse para seguir caminando hacia la paz y la vigencia plena de los derechos humanos.

Este balance se apoya en la presencia territorial de la Defensoría, el monitoreo a la situación de derechos humanos y cumplimiento del derecho internacional humanitario, el acompañamiento a comunidades, víctimas y personas firmantes de paz en proceso de reincorporación, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), el seguimiento a políticas públicas y el análisis de fuentes institucionales.

Seis ideas orientan este informe. La primera es que la implementación integral y de buena fe del Acuerdo es una obligación constitucional. El Acto Legislativo 02 de 2017 —que le otorgó carácter constitucional al Acuerdo— exige a las instituciones actuar con coherencia e integralidad frente a lo acordado. Las autoridades pueden definir los medios, pero deben mantener los compromisos y avanzar hacia la realización concreta de su propósito como pacto de paz.

La segunda es que, más allá de constituir un mandato constitucional, el Acuerdo conserva plena vigencia, en tanto pretende superar las desigualdades y las exclusiones que siguen alimentando las violencias. La fragmentación armada y las disputas territoriales exigen actualizar las estrategias para afrontar este escenario. Sin embargo, ante ese desafío, los objetivos del Acuerdo siguen trazando un horizonte necesario: ampliar la participación política, proteger a los liderazgos sociales, avanzar en la distribución y productividad de la tierra, cerrar brechas de desigualdad estructurales, garantizar los derechos de las víctimas y consolidar una reincorporación con garantías jurídicas, sociales y de seguridad.

La tercera idea es que la paz pertenece a las víctimas, a las comunidades históricamente excluidas, a los pueblos étnicos y a quienes dejaron las armas. La implementación no puede quedar sujeta a un gobierno o sector político. En cambio, debe traducirse en un compromiso de Estado para garantizar condiciones en las que la pobla-

ción colombiana, sin discriminación, pueda ejercer sus derechos y desarrollar proyectos de vida dignos. En este sentido, los enfoques étnico y de género permiten reconocer afectaciones diferenciadas y orientar respuestas pertinentes para las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

La cuarta es que las víctimas son el centro ético de la paz. Garantizar sus derechos, prevenir nuevas vulneraciones de derechos humanos y protegerlas es una obligación constitucional. El Sistema Integral para la Paz ha producido avances que el Estado debe reconocer y proteger: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad entregó su informe; la Jurisdicción Especial para la Paz ha llegado a hallazgos significativos en la determinación de responsabilidades y avanza en la definición e implementación de sanciones; y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas mantiene una labor humanitaria esencial. El reto para el Estado es sostener y fortalecer estas capacidades y articular la reparación con garantías de no repetición.

La quinta es que el Acuerdo profundiza el mandato de paz de la Constitución de 1991. Una década de implementación deja resultados que deben consolidarse, entre ellos, el cierre de un ciclo de confrontación con las antiguas Farc-EP y la creación de una institucionalidad para la justicia transicional. También persisten rezagos, desigualdades y nuevas formas de violencia que afectan a las comunidades y a la naturaleza. La respuesta institucional debe evitar retrocesos y corregir aquello que no ha producido los resultados esperados.

La sexta y última idea es que la paz y la seguridad son propósitos complementarios. La seguridad sostenible no se consigue únicamente mediante acciones de la fuerza pública, ni la paz se consolida sin protección efectiva de las comunidades. El Estado debe articular las políticas de paz, seguridad, justicia y desarrollo territorial para prevenir las violencias y enfrentar las desigualdades que las favorecen. Esta articulación requiere responsables, recursos y seguimiento verificable.

Estas seis ideas se desarrollan en el informe desde tres ejes distintos: el primero examina la desigualdad estructural y la exclusión persistente, con énfasis en los planes nacionales de la Reforma Rural Integral, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los enfoques de género y étnico. El segundo analiza las garantías para la participación política y social de la oposición política y los liderazgos sociales y para la movilización y la protesta, así como los derechos de las víctimas y de las personas en proceso de reincorporación. El tercero aborda la implementación de los puntos relativos a las tierras y los territorios, en particular, el catastro multipropósito, el acceso y la formalización de tierras, las territorialidades campesinas y la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Luego de realizado este balance, la Defensoría del Pueblo recomienda al gobierno asegurar la continuidad de la implementación y orientar los esfuerzos institucionales a superar rezagos, mejorar la coordinación y producir resultados verificables en los territorios. Los cambios deben fortalecer la acción estatal, no debilitarla ni interrumpirla.

La Defensoría seguirá acompañando a las víctimas, a las personas firmantes de paz, a las comunidades afectadas por el conflicto y continuará monitoreando la implementación del Acuerdo Final de Paz desde la óptica de la garantía de los derechos humanos en cumplimiento de su misionalidad. Este informe espera aportarle al país, a esa Colombia que dispone de múltiples aprendizajes y herramientas para consolidar la paz, siempre que las instituciones actúen de manera coherente, sostenida y centrada en los derechos de todas las personas, para que el buen futuro sea sinónimo de paz.

Tierras y territorios para una ruralidad con derechos

El balance de los 10 años de implementación del Acuerdo Final representa para la Defensoría del Pueblo una oportunidad para profundizar en las prioridades señaladas de manera consistente. Los asuntos relacionados con la tierra, los territorios y los derechos del campesinado y los pueblos étnicos ocupan un lugar relevante en el *Decálogo de la Defensoría del Pueblo*, que incluyó "Tierras y territorios" entre sus 10 prioridades. Estos asuntos fueron desarrollados en el documento "*Decisiones impostergables en materia de derechos humanos para el nuevo gobierno nacional",* dentro del eje "Reforma Rural Integral, derechos del campesinado y pueblos étnicos" (Defensoría del Pueblo, 2026a, 2026b). Este balance reconoce avances sobre los cuales es necesario seguir construyendo, identifica los obstáculos que continúan limitando la garantía efectiva de derechos y aporta elementos para orientar la continuidad de la implementación.

Aunque las dimensiones de la Reforma Rural Integral son interdependientes, este balance a 10 años se concentra en cuatro temas clave: i) castro multipropósito, ii) acceso y formalización de tierras, iii) territorialidades campesinas, y iv) sustitución de cultivos de uso ilícito. El objetivo no es abarcar la totalidad del acuerdo, sino profundizar en estos componentes prioritarios. Los demás temas se analizan en otras secciones del informe. Por ejemplo, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales se examinan en el primer eje. La restitución de tierras, por su parte, se aborda dentro del eje sobre derechos de las víctimas.

La Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado elaboró los cuatro informes base de este eje. Para ello, combinó métodos cualitativos y cuantitativos a partir de revisión normativa, datos oficiales, reportes de entidades y seguimiento de organismos de control. Estos insumos se contrastaron directamente con el trabajo de campo de la Defensoría del Pueblo en los territorios. El ejercicio metodológico identificó brechas entre fuentes, diferencias en fechas de corte y vacíos de información. Por esta razón, el análisis ajustó los datos para garantizar un balance preciso de la implementación.

La vigencia de esta agenda es innegable ante la persistencia de profundas desigualdades en la distribución y el acceso a la tierra y en la seguridad jurídica sobre su tenencia. Más de once millones de personas de 15 años o más se autorreconocen como campesinas, lo que representa cerca de una cuarta parte de la población de ese grupo de edad (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2026). Se trata, además, de una población diversa: una proporción importante se reconoce también como indígena o como población negra, afrodescendiente, raizal o palenquera (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2025). Esta realidad contrasta con una estructura de la propiedad rural que continúa siendo altamente concentrada: el coeficiente de Gini de los predios privados rurales alcanzó 0,89 y se ubicó en 0,87 dentro de la frontera agrícola (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2026). A ello se suma la persistencia de altos niveles de informalidad en la tenencia: al respecto, la UPRA estimó una posible presencia de informalidad en cerca del 52 % de los predios rurales analizados, a partir de información catastral y registral (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2023).

Estas condiciones tienen expresiones diferenciadas y deben analizarse desde los derechos de las mujeres, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas (OSIGNH) y los pueblos y comunidades étnicas. En el caso de las mujeres rurales, las desigualdades no se limitan al acceso formal a la tierra, sino que inciden también en su autonomía económica, en el acceso a crédito, asistencia técnica y canales de comercialización, y se entrecruzan con las desigualdades derivadas de las cargas de cuidado. Aunque la información disponible sobre las personas OSIGNH es más limitada, algunos de los informes permiten identificar afectaciones y barreras particulares que

deben ser tenidas en cuenta en la implementación de estas políticas. Para los pueblos y comunidades étnicas, la relación con la tierra y el territorio comprende además dimensiones colectivas, culturales y de autonomía que requieren garantías específicas para la protección y el ejercicio efectivo de sus derechos territoriales. Estos enfoques atraviesan el análisis de los informes que integran este eje, con el alcance que permite la información disponible.

Las desigualdades en el acceso a la tierra, la inseguridad jurídica sobre su tenencia y los conflictos relacionados con su uso y ocupación, sumados a las brechas sociales y económicas, la presencia diferenciada del Estado y las economías ilícitas forman parte de las condiciones que han favorecido la reproducción de la violencia en distintos territorios. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad identificó, entre los factores de persistencia del conflicto, los conflictos por la tierra, el narcotráfico y otras economías ilegales, así como la presencia diferenciada del Estado (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022). Esta relación opera, además, en doble vía: la continuidad y reconfiguración de la violencia profundiza a su vez estas condiciones mediante el desplazamiento, el abandono y despojo de tierras, la afectación de los medios de vida y distintas formas de control territorial.

El Acuerdo Final de Paz busca materializar derechos y fines consagrados en la Constitución Política de 1991, donde se establecieron deberes estatales relacionados con el acceso progresivo a la tierra, la función social y ecológica de la propiedad y la protección de los derechos territoriales de los pueblos étnicos. La Corte Constitucional ha señalado, además, que el acceso progresivo a la tierra no constituye un fin en sí mismo, sino que debe contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población campesina y permitir el ejercicio de otros derechos, mediante su articulación con el acceso a crédito, asistencia técnica, vivienda, infraestructura, comercialización y otros bienes y servicios (Corte Constitucional de Colombia, 2022). El Acuerdo Final recogió esta perspectiva y trazó una ruta para avanzar en su materialización, al concebir el acceso a la tierra como parte de una transformación rural integral orientada al bienestar y el buen vivir de la población rural (Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo, 2016).

El balance de los 10 años muestra avances importantes en la construcción y fortalecimiento de las capacidades necesarias para la Reforma Rural Integral, aunque persisten rezagos significativos en su implementación y en la posibilidad de traducirlos en transformaciones efectivas en los territorios. Durante este periodo se fortaleció el reconocimiento de los derechos del campesinado y se produjeron desarrollos institucionales relevantes. Entre ellos sobresale el Acto Legislativo 01 de 2023, que reconoció al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, un desarrollo particularmente significativo para orientar las políticas relacionadas con el acceso a la tierra, el territorio y las condiciones necesarias para una vida digna en el campo.

El catastro multipropósito constituye uno de los avances relevantes de estos 10 años, aunque persiste un rezago considerable frente al compromiso del Acuerdo Final. Con corte al primero de enero de 2026, el 41,34 % del área geográfica del territorio nacional contaba con catastro actualizado, pese a que el Acuerdo había previsto completar la formación y actualización del catastro rural en un plazo máximo de siete años (Defensoría del Pueblo, 2026c). Persisten, además, retos para mantener actualizada la información y lograr su efectiva interoperabilidad con el registro. Contar con información suficiente, actualizada y articulada sigue siendo una condición fundamental para avanzar en el ordenamiento social de la propiedad y planear intervenciones territoriales más integrales.

En acceso a tierras, durante estos años aumentó de manera importante la incorporación de tierras al Fondo. Sin embargo, persisten dificultades en varias de las fuentes previstas para su conformación, entre ellas los rezagos en la resolución de los procesos agrarios y las dificultades jurídicas y operativas que han acompañado la compra de tierras, dos de las fuentes analizadas con mayor profundidad en este informe. A ello se suman los rezagos en la caracterización de las tierras incorporadas y las actuaciones requeridas para determinar su aptitud y disponibilidad para la adjudicación.

De esta manera, el esfuerzo realizado para ampliar el Fondo todavía contrasta con los resultados en materia de adjudicación: entre 2017 y 2026 se reportaron 118 043,66 hectáreas adjudicadas, equivalentes al 3,9 % de la meta de tres millones de hectáreas prevista en el Acuerdo Final. Tampoco se ha logrado consolidar una intervención territorial que permita abordar de manera articulada la informalidad y el acceso a tierras y conectarlos con los bienes, servicios y demás componentes de la Reforma Rural Integral (Defensoría del Pueblo, 2026c; Departamento Nacional de Planeación, 2026).

También se registran avances importantes en el reconocimiento de las territorialidades campesinas. Frente a las seis Zonas de Reserva Campesina (ZRC) constituidas antes del Acuerdo Final, durante estos 10 años se constituyeron 22 nuevas ZRC y, más recientemente, siete Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), junto con avances normativos para el reconocimiento de otras formas de territorialidad campesina. Sin embargo, el reconocimiento de estas figuras no constituye un fin en sí mismo. Estas buscan proteger las formas de vida y organización campesina, garantizar derechos y contribuir al desarrollo rural y a la transformación de los territorios. Los avances todavía incipientes en la implementación de sus planes de desarrollo sostenible y planes de vida digna limitan el cumplimiento de esos propósitos (Defensoría del Pueblo, 2026e).

La experiencia del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) deja también aprendizajes importantes después de 10 años. Aunque recientemente se realizaron esfuerzos para avanzar en el cumplimiento de compromisos largamente pendientes, su implementación estuvo marcada desde el comienzo por retrasos y problemas de articulación e integralidad, así como por dificultades para desarrollar los enfoques étnico, de género y ambiental. La evaluación del programa contratada por el DNP evidenció que los incumplimientos y las deficiencias en la articulación institucional limitaron sus resultados y que la entrega de los componentes no siempre se tradujo en mejoras socioeconómicas para las familias beneficiarias (Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas, 2024). Estos hallazgos refuerzan la necesidad de articular la sustitución con intervenciones territoriales más amplias, capaces de ofrecer alternativas económicas sostenibles. En los primeros meses de 2025 se puso en marcha el programa RenHacemos, cuya implementación está pendiente de ser evaluada para establecer si logra superar algunas de estas limitaciones.

Hacia adelante permanece una doble obligación: cumplir los compromisos adquiridos con las familias vinculadas al PNIS y a RenHacemos y repensar la política frente a la magnitud actual de los cultivos de uso ilícito a partir de las lecciones acumuladas durante esta década.

En cuanto a la incorporación del enfoque de género en las políticas analizadas, se observan avances durante estos 10 años. Se fortalecieron las garantías para las mujeres rurales, campesinas y de la pesca y se adoptaron normas, protocolos e instrumentos específicos. Concretamente, en materia de tierras se registran resultados en adjudicación y formalización a mujeres; en catastro se incorporaron variables de género que pueden contribuir a identificar y hacer seguimiento a las brechas en el acceso, uso y tenencia de la tierra y en el PNIS se adoptó un Protocolo de Género para orientar la

implementación de sus componentes. Estos desarrollos no garantizan por sí mismos la superación de las barreras que enfrentan las mujeres rurales. En las territorialidades campesinas, además, la incorporación de medidas de género en los Planes de Desarrollo Sostenible y los planes de vida digna sigue siendo desigual y presenta mayores vacíos respecto de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

En materia de derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas, durante los últimos 10 años se avanzó en la constitución, ampliación y saneamiento de territorios y en el desarrollo de instrumentos específicos para su protección. Para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras constituye un hito la reglamentación de los procedimientos de ampliación y saneamiento de los territorios colectivos, un desarrollo que estuvo pendiente desde la Ley 70 de 1993. También se dieron pasos para incorporar el enfoque étnico en políticas como el catastro multipropósito y la sustitución de cultivos de uso ilícito. Sin embargo, persisten desafíos para hacer efectivos estos desarrollos, especialmente en territorios afectados por economías ilícitas y violencia, así como para gestionar los conflictos interétnicos e interculturales por el acceso, uso y ocupación de la tierra, con respeto de los derechos de las distintas comunidades y de sus formas propias de ordenamiento.

También se evidenció que la participación constituye un componente en el que se registran avances importantes durante estos 10 años. Se han ampliado los espacios y mecanismos de interlocución, concertación y participación de las comunidades y organizaciones rurales en el diseño, implementación y seguimiento de distintas políticas, y algunas experiencias han dado lugar a formas más directas de intervención en su ejecución. Pero se identifican todavía dificultades para garantizar su funcionamiento regular, su incidencia efectiva y la continuidad de los procesos de diálogo y concertación. La transformación rural requiere una construcción conjunta y articulada con las comunidades que habitan los territorios y sus organizaciones, que reconozca sus capacidades y garantice su participación efectiva en la planeación, ejecución y seguimiento de las intervenciones que afectan sus territorios.

Vale la pena mencionar que la lectura conjunta de los cuatro informes pone de presente problemas que atraviesan la implementación de estas políticas. Con distinta intensidad, persisten dificultades de coordinación entre entidades y niveles de gobierno, restricciones de capacidad y financiación, demoras y discontinuidades en la ejecución y una débil articulación entre los distintos componentes de la Reforma Rural Integral. El resultado ha sido, en muchos casos, una intervención fragmentada: se avanza en instrumentos o componentes específicos sin que necesariamente concurran en los mismos territorios las condiciones requeridas para producir transformaciones sostenibles. La persistencia de la violencia y las condiciones de inseguridad constituyen también un obstáculo para la implementación en tanto restringen la acción institucional, afectan la participación y permanencia de las comunidades y sus organizaciones en los procesos y pueden poner en riesgo los avances alcanzados.

Frente a estos problemas de articulación, uno de los avances institucionales de la década ha sido la reactivación y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR), concebido como un mecanismo de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de la reforma agraria y la Reforma Rural Integral. Su organización en subsistemas permite articular el acceso a la tierra con el ordenamiento territorial, la solución de conflictos socioambientales, el acceso a derechos y servicios sociales básicos, la infraestructura, la asistencia técnica, el crédito y el fortalecimiento de la economía campesina, entre otros componentes. El desafío es lograr que esta arquitectura funcione efectivamente en los territorios y permita que el acceso a la tierra se articule con las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida y avanzar en la garantía efectiva de los derechos de la población rural.

Otro avance institucional relevante fue la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural mediante el Acto Legislativo 03 de 2023 y la posterior expedición de su ley estatutaria. Su puesta en funcionamiento permitiría contar con una justicia especializada para la resolución de los conflictos agrarios y rurales, incluidos aquellos relacionados con el acceso, uso y tenencia de la tierra, y fortalecer el acceso a la justicia de la población rural. Sin embargo, sigue pendiente la expedición de la ley ordinaria que regule el procedimiento especial agrario y rural, necesaria para su plena operación. Culminar este desarrollo normativo es fundamental para ofrecer una respuesta institucional oportuna y especializada a estas controversias y contribuir a la seguridad jurídica en el campo.

Finalmente, la adopción del CONPES 4184 de 2026, "Política de Reforma Agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida", constituye un desarrollo reciente que deberá ser tenido en cuenta en la continuidad de esta agenda. El documento recoge varios de los problemas y cuellos de botella identificados a lo largo de este balance y plantea medidas para enfrentarlos. Por su reciente adopción, todavía no es posible establecer en qué medida su implementación permitirá superar estas dificultades, por lo que será necesario hacer seguimiento a sus resultados.

La elaboración de los informes pone de presente limitaciones en la información disponible para hacer seguimiento a estos procesos: diferencias entre fuentes y conceptos, vacíos y rezagos de reporte y sistemas que aún no interoperan adecuadamente. Los indicadores de productos —hectáreas entregadas o formalizadas, superficie con catastro actualizado, territorialidades constituidas o familias atendidas— son indispensables, pero no permiten saber por sí solos si las intervenciones mejoran las condiciones de vida y amplían el goce efectivo de derechos. El seguimiento debe avanzar hacia la medición de resultados e impactos, incluida su sostenibilidad y sus efectos diferenciados sobre las mujeres y los pueblos étnicos.

Estos 10 años de implementación dejan avances y capacidades institucionales sobre los cuales es necesario seguir construyendo, pero también dificultades y rezagos que muestran aquellos aspectos en los que deben concentrarse los esfuerzos. El balance evidencia, sobre todo, la necesidad de avanzar hacia políticas capaces de articular en los territorios el acceso a la tierra con los bienes y servicios necesarios para garantizar derechos y mejorar las condiciones de vida de la población rural. Ello exige atender las barreras históricas y diferenciadas en el acceso y ejercicio de derechos, incluidas aquellas asociadas a la discriminación por razones de género y al racismo, mediante la incorporación efectiva de los enfoques de género y étnico.

La Defensoría del Pueblo considera que el balance es a la vez una invitación a construir sobre lo avanzado, a aprender de los aciertos y de las dificultades de estos 10 años y a dar continuidad a la implementación. Ello exige fortalecer las capacidades institucionales, hacer efectiva la coordinación entre entidades, sectores y niveles de gobierno y avanzar hacia intervenciones integrales en los territorios, con recursos suficientes y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones. Continuar avanzando en la transformación del campo prevista en la RRI es una tarea necesaria para hacer efectivos los derechos de quienes habitan los territorios rurales y contribuir a transformar las condiciones que han favorecido la persistencia y el reciclaje de la violencia, como parte del compromiso con la no repetición y la construcción de paz.

Referencias

Acto Legislativo 01 de 2023. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se modifica el artículo 64 de la Constitución Política. (2023, 5 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 52.447. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213790

Acto Legislativo 03 de 2023. Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural. (2023, 24 de julio). Congreso de la República.

Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (2024). *Evaluación institucional, de resultados y de impacto del PNIS: recomendaciones para un nuevo programa de transformación territorial en zonas cocaleras. Comentario de Política n.° 17. Universidad de los Andes.*

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022). *Hallazgos y recomendaciones. Informe Final.*

Defensoría del Pueblo (2026a). *Decisiones impostergables en materia de derechos humanos para el nuevo gobierno.*

Defensoría del Pueblo (2026b). *Decálogo. Buen Futuro Hoy.*

Defensoría del Pueblo (2026c). *Catastro multipropósito.*

Defensoría del Pueblo (2026c). *Acceso y formalización de tierras en el marco de la Reforma Rural Integral.*

Defensoría del Pueblo (2026e). *Territorialidades campesinas.*

Defensoría del Pueblo (2026f). *Solución al problema de las drogas: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).*

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2024: resultados para población campesina.*

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2026). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2025: resultados para población campesina.*

Departamento Nacional de Planeación (2026). *Documento CONPES 4184. Política de Reforma Agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida.*

Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. (2026). *Informe de empalme 2022–2026. Agencia de Renovación del Territorio.*

Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

Instituto Geográfica Agustín Codazzi (2026). *Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia 2025 (2.ª ed.)*.

Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. (1993, 27 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 41.013. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7388

Sentencia SU-288/22. (2022, 28 de julio). Corte Constitucional (Antonio José Lizarazo Ocampo, M. P.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Ministerio de Justicia y del Derecho. (2026). *Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2024*.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2023). *Índice de informalidad: indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia. Vigencia 2020*.



1.

Catastro multipropósito para la transformación territorial

Por Diana Leonor Buitrago Villegas

Equipo de la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera estableció, en el numeral 1.1.9., la necesidad de:

> [...] crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra. (Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo, 2016, pp. 18-19).

Para el cumplimiento de lo anterior, el Gobierno nacional adquirió los siguientes compromisos: primero, crear un sistema de información catastral, integral y multipropósito que concrete la formación y actualización catastral de las zonas rurales del país en un plazo máximo de siete (7) años y vincule el catastro con el registro. Segundo, brindar el apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para adelantar los procesos de actualización y conservación del catastro rural. Tercero, garantizar una participación ciudadana amplia y efectiva en el desarrollo de dichos procesos. Cuarto, desarrollar un sistema que les permita a los municipios liquidar, cobrar y recaudar efectivamente el impuesto predial unificado (IPU).

Adicionalmente, se acordó la adecuación normativa para que los entes territoriales municipales fijen las tarifas desde el principio de progresividad y establecer incentivos a los municipios para que puedan adoptar exenciones al IPU para las personas beneficiarias de los programas de acceso y para los pequeños productores.

El objetivo de este capítulo es establecer cuál es el balance de cumplimiento respecto a la materialización de cada uno de estos compromisos. Para ello, se realizará un análisis cuantitativo y cualitativo de sus principales avances, los efectos y el impacto social que han generado en la población rural, con el fin de cuáles han sido los principales obstáculos que han impedido su consecución, así como emitir las recomendaciones que sirvan de insumo para que el Gobierno nacional las evalúe y, de considerarlo, realice los ajustes y tome las decisiones necesarias para su impulso y ejecución.

1. Estado de implementación: avances y principales problemas identificados

Con el fin de armonizar la normatividad vigente y la nueva institucionalidad para la paz, inclusive unos meses antes de la suscripción del AFP, el 13 de junio de 2016, el Gobierno nacional expidió el documento CONPES 3859 (Departamento Nacional de Planeación, 2016) que estableció la política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.

Los indicadores, en ese momento, planteaban un catastro desactualizado, especialmente en las zonas rurales del país, con un 28 % del territorio nacional sin formación catastral.

Posteriormente, ya suscrito el Acuerdo Final, en concordancia con lo establecido en el numeral 1.1.9, el 26 de marzo de 2019 se expidió el documento CONPES 3958 (Departamento Nacional de Planeación, 2019), a través del cual se definió la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, actualmente vigente. Sin embargo, a la fecha no existe una ley que haya surtido un debate democrático que regule, con criterio de unidad de materia, lo relativo al catastro multipropósito.

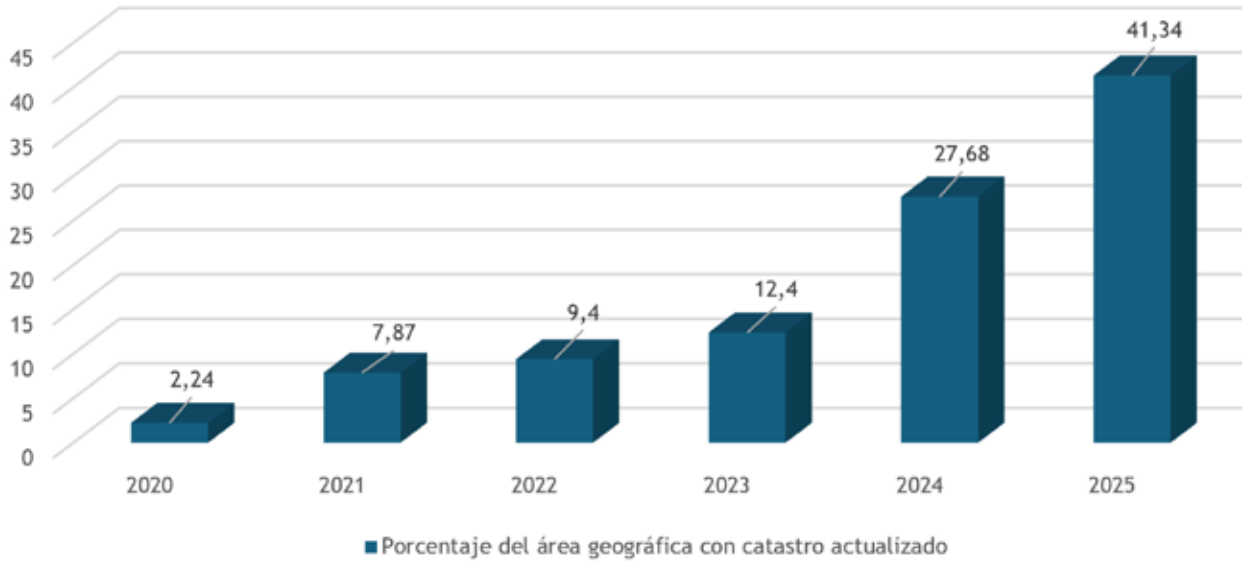
No obstante, las primeras acciones del CONPES 3958 de 2019 se materializaron con la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad, que modificó la naturaleza de la gestión catastral, al establecer que es un servicio público; por lo tanto, inició el proceso de descentralización de la gestión catastral en los territorios, para permitir que los entes territoriales o sus esquemas asociativos se puedan habilitar para prestar el servicio público catastral en sus territorios y creó las figuras de gestores y operadores catastrales.

1.1. Puesta en marcha de un sistema de información catastral, integral y multipropósito

1.1.1. Formación y actualización del catastro rural en un plazo de 7 años

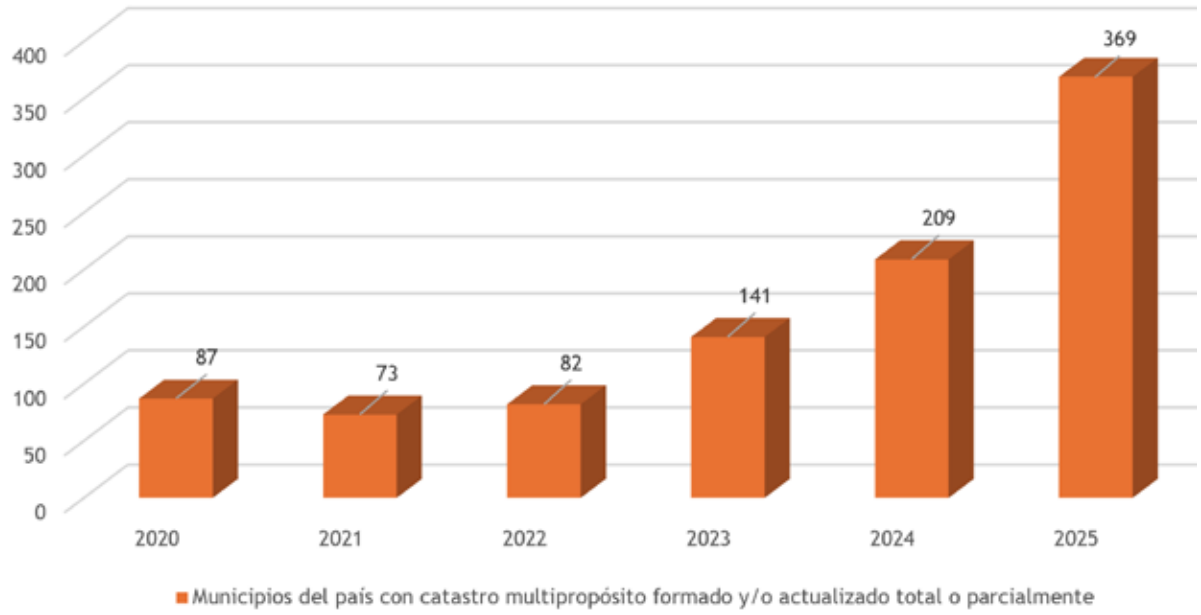
En estos 10 años se creó una nueva estructura institucional y un marco normativo que regula la gestión catastral en el país, con el fin de poner en marcha un sistema integral y multipropósito. Por su parte, los avances en términos de cifras han sido los siguientes:

Gráfica 1. Porcentaje de área geográfica con catastro actualizado.



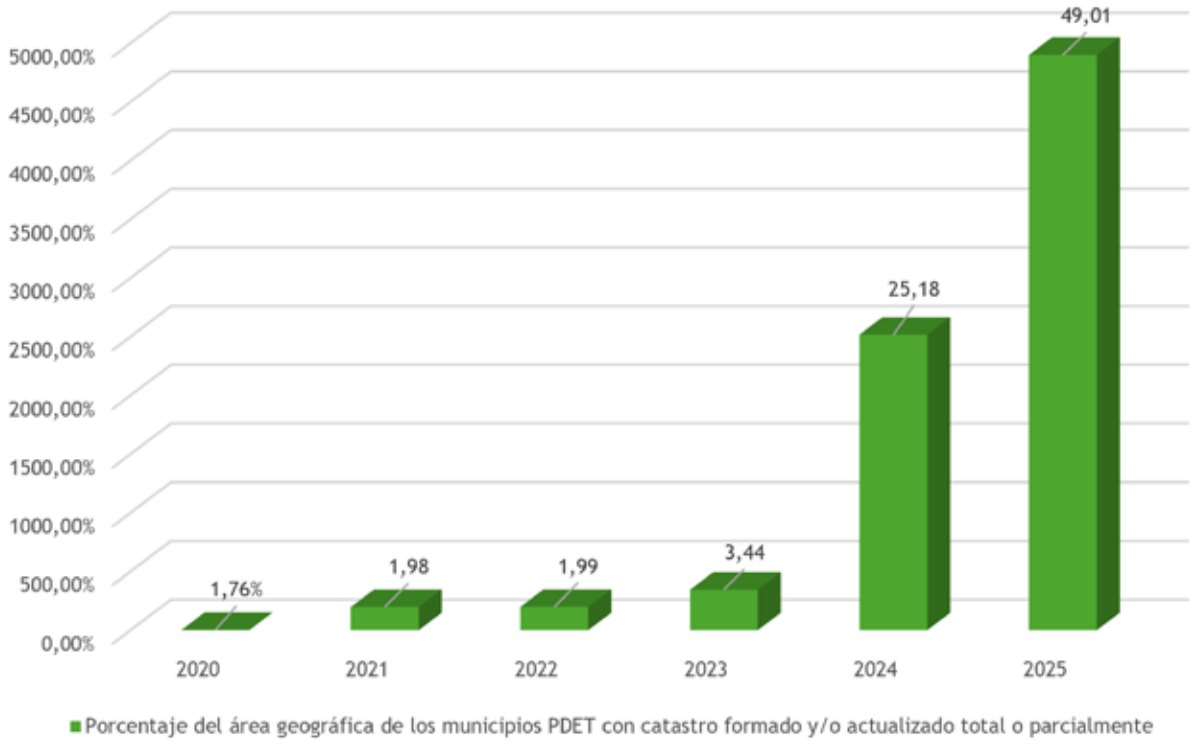
Fuente: Datos tomados del aplicativo Sinergia del DNP disponible en: https://sinergia.dnp.gov.co/pnd

Gráfica 2. Número de municipios con catastro multipropósito formado o actualizado.

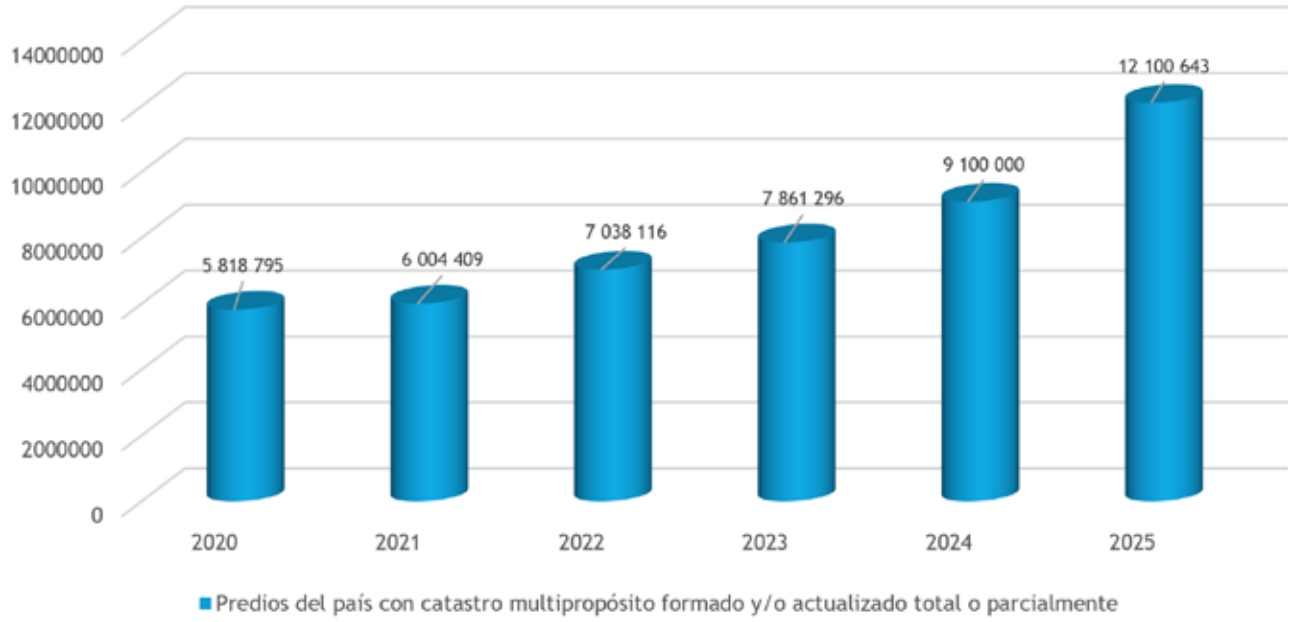


Fuente: Datos tomados del aplicativo Sinergia del DNP disponible en: https://sinergia.dnp.gov.co/pnd

Gráfica 3. Porcentaje de área geográfica de los municipios PDET con catastro formado o actualizado.



Gráfica 4. Predios del país con catastro multipropósito.



Fuente: Datos tomados del aplicativo Sinergia del DNP disponible en: https://sinergia.dnp.gov.co/pnd

Nota 1: Durante el periodo de 2019-2022, la meta establecida fue del 60 % del área geográfica del territorio nacional actualizado catastralmente. Por su parte, para el periodo 2022-2026, la meta es del 70 %.

Nota 2: Respecto al periodo 2017-2019 no se genera reporte, por cuanto no operaban estos indicadores.

En términos de área geográfica del territorio nacional actualizada catastralmente, con corte al primero de enero de 2026, se había alcanzado el 41,34 % de avance, lo que equivale a 46,92 millones de hectáreas (Departamento Nacional de Planeación, s. f.-a). Aunque los avances en este sentido son importantes, está pendiente la meta propuesta para 2026, establecida en el 70 % del área geográfica del territorio nacional (ver Gráfica 1).

El rezago resulta particularmente relevante en los territorios priorizados por el Acuerdo Final de Paz. Aunque la cobertura en municipios PDET aumentó significativamente durante el cuatrienio y alcanzó 101 de los 170 municipios, la superficie actualizada corresponde todavía al 49 % del territorio PDET. A ello se suma que una parte de las operaciones en curso corresponde a actualizaciones rurales parciales, por lo que el número de municipios intervenidos no necesariamente equivale a municipios con la totalidad de su territorio actualizado.

Estos resultados muestran que, pese a los avances logrados, el desafío pendiente se concentra de manera importante en áreas rurales y territorios priorizados para la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI).

En materia de formación catastral se observan avances, pero persisten desafíos importantes. Al primero de enero de 2019, el 28,32 % del territorio nacional carecía de formación catastral según el CONPES 3958 de 2019. De acuerdo con *el Informe de empalme del Instituto Geográfica Agustín Codazzi* (IGAC) (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2026a, p. 28), el área sin formar se redujo de 32,9 millones de hectáreas en 2022 a 19,5 millones de hectáreas en enero de 2026, con la incorporación de territorios históricamente no formados. No obstante, persiste el desafío de avanzar en la formación

de cerca del 17 % del territorio nacional que, de acuerdo con la información de la propia entidad, corresponde a 68 municipios sin formación catastral (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2026c).

A los rezagos en la ampliación de la cobertura en formación catastral se suma el desafío de mantener actualizada la información ya incorporada al catastro. A partir de la disposición normativa contenida en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, que establece la obligación de actualizar los catastros en periodos máximos de cinco (5) años, se puede establecer que existe un número importante de hectáreas que se encuentran próximas a entrar en desactualización.

El mantenimiento permanente de la información catastral fue previsto por el CONPES 3958 de 2019 y desarrollado por el Decreto 148 de 2020, que estableció la conservación como uno de los procesos de la gestión catastral, dirigido a mantener vigente la información física, jurídica y económica de los predios y cuya responsabilidad corresponde al respectivo gestor catastral.

En desarrollo de esta obligación se han registrado avances hacia un modelo de mantenimiento permanente que combina conservación y actualización continua, de acuerdo con la Resolución 794 de 2026 expedida por el IGAC. Esta resolución articuló dicho modelo con la obligación de actualización prevista en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, al establecer que, cuando los procesos de actualización y conservación se ejecuten de manera continua sobre la totalidad de los predios de la base catastral del municipio o territorio objetivo, se entenderá actualizado el catastro para efectos de dicha disposición.

Este desarrollo constituye un avance para transitar hacia un modelo de mantenimiento permanente de la información catastral. No obstante, dado que este esquema se encuentra actualmente regulado mediante una resolución del IGAC, resulta pertinente armonizar las disposiciones legales vigentes con este modelo, con el fin de fortalecer su estabilidad y aplicación por los distintos gestores catastrales.

Al modelo de mantenimiento permanente contribuye también la integración catastro-registro, al facilitar la incorporación oportuna de cambios en la situación jurídica de los predios, aunque esta integración presenta todavía los desafíos que se señalan en el siguiente apartado.

Por su parte, la sostenibilidad financiera y operativa de estos mecanismos de mantenimiento permanente para la conservación y actualización del catastro continúa siendo un reto. La Procuraduría General de la Nación (PGN) advirtió que el IGAC enfrenta dificultades logísticas y presupuestales para garantizar la continuidad de la conservación en las áreas bajo su responsabilidad como gestor catastral (Procuraduría General de la Nación, 2025). Esta situación adquiere especial relevancia ante el crecimiento progresivo del área que requiere mantenimiento, mientras simultáneamente continúa pendiente la actualización de una parte significativa del territorio nacional.

Es importante señalar que la política de catastro busca que la actualización de la información catastral facilite los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), así como los procesos de restitución de tierras, mediante una articulación institucional que permita mantener actualizada de forma permanente la base catastral a partir de los resultados de dichos procesos. Esta información constituye un insumo fundamental para activar las distintas rutas de acceso, formalización y restitución de tierras, en la medida en que permite identificar, caracterizar y documentar situaciones o indicios de informalidad en la tenencia y ocupación de la tierra.

1.1.2. Sistema Nacional de Información Catastral e integración catastro-registro

Como producto de la implementación de la política, se diseñó y puso en funcionamiento el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), como una herramienta que consolida los datos generados por los gestores catastrales. Actualmente, solo el IGAC tiene acceso a este sistema, por lo que la información debe solicitarse a esa entidad.Esta limitación en el acceso va en contravía de una de las finalidades del catastro multipropósito, que es disponer de información territorial que pueda ser utilizada por diferentes entidades nacionales, territoriales y usuarios para la formulación e implementación de políticas públicas y la gestión del territorio.

En todo caso, se han producido avances en la integración de la información catastral y registral. El documento CONPES 3958 de 2019 concibió esta integración como el nivel básico de información necesario para fortalecer la seguridad en la tenencia y apoyar las políticas territoriales y desde entonces se han desarrollado estándares y herramientas de interoperabilidad. Entre ellas, el IGAC reportó (IGAC, 2026c) que en 2025 culminó la implementación tecnológica del Repositorio de Datos Maestros (RDM), aunque al momento de responder a la Defensoría informó que el sistema no se encuentra en producción para los usuarios finales. Pese a estos avances, la integración efectiva continúa siendo un desafío. El Décimo Informe del Instituto Kroc (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2026) plantea como prioridad poner en funcionamiento la interoperabilidad catastro-registro, con reglas claras de intercambio de información sobre personas, derechos y predios, así como la articulación con los procesos de formalización y adjudicación de la tierra.

Asimismo, se han registrado avances para que la información producida por el catastro multipropósito pueda integrarse con otras fuentes y utilizarse para la planeación y gestión territorial. El Departamento Nacional de Planeación (2020) adoptó la estrategia para fortalecer la gobernanza del Sistema de Administración del Territorio (SAT), en el cual la información catastral constituye un insumo fundamental que, al interoperar con los registros de la propiedad, ordenamiento territorial y otras fuentes, permite contar con una visión más integral sobre la tenencia, el valor, el uso y el desarrollo del territorio.

De esta manera, el SAT busca que la información generada por el catastro no permanezca aislada, sino que pueda ser utilizada junto con otras fuentes para apoyar la toma de decisiones sobre el territorio. Para ello, propone consolidar un sistema que permita generar e interoperar información territorial de manera estandarizada, promover su uso y aprovechamiento por parte de las entidades y la ciudadanía, optimizar los servicios y trámites asociados al territorio y avanzar en la formalización institucional del SAT.

Tras la adopción del CONPES 4007 se ha avanzado en la definición de estándares y modelos para la interoperabilidad de la información y en mecanismos de articulación institucional. El IGAC reporta como cumplidas las cinco acciones a su cargo en el CONPES 4007 y destaca la definición de estándares técnicos y metodologías, entre ellos el modelo LADM_COL[1] (Departamento Nacional de Planeación, 2025a). Por su parte, durante 2025 el DNP reportó avances en la articulación institucional, pilotos territoriales y fortalecimiento de capacidades, así como en el proceso de reglamentación

[1] El **LADM_COL** es la adaptación para Colombia del estándar internacional ISO 19152 (Land Administration Domain Model), el cual define un lenguaje común, una estructura de datos y una base semántica para unificar la administración de tierras y la gestión del territorio en el país. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2026b, p. 52).

del SAT. No obstante, el Instituto Kroc señala que, para consolidar el SAT como eje de la gobernanza de la información de tierras, es necesario, entre otros aspectos, definir roles diferenciados para la producción, validación e interoperabilidad de los datos (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2026, p. 69).

En este contexto, el desafío es culminar la consolidación y reglamentación del sistema y avanzar en su apropiación y utilización efectiva por las entidades territoriales, de manera que la información catastral y demás información territorial integrada sirva efectivamente para la planeación, el ordenamiento y la gestión de sus territorios.

1.2. Brindar apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para adelantar los procesos de actualización y conservación del catastro rural

En desarrollo de este compromiso, el CONPES 3958 de 2019 reconoció que las diferencias de capacidad institucional y financiera de los municipios exigían rutas diferenciadas de implementación y, entre otras medidas, sugirió específicamente al DNP, junto con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el IGAC, formular un programa de acompañamiento para fortalecer las capacidades territoriales en materia catastral y fiscal.

Para establecer rutas diferenciadas que permitan el logro de los objetivos de cobertura y eficiencia, el CONPES clasificó los municipios en tres grupos: (i) municipios con capacidades institucionales y financieras para asumir directamente la gestión catastral, (ii) municipios con capacidades intermedias que requieren apoyo de la Nación y (iii) municipios donde el costo o los requisitos técnicos, financieros o institucionales exceden las capacidades territoriales y en esa medida, el costo y la gestión catastral están a cargo de la Nación y necesitan que el IGAC realice el levantamiento como prestador por excepción.

En cumplimiento de lo establecido en el CONPES, en 2020, el DNP avanzó en la expedición del Proyecto Tipo para facilitar la estructuración y cofinanciación de proyectos locales, la habilitación de recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para la financiación de la gestión catastral y la descentralización progresiva de la prestación del servicio, lo que permitió alcanzar el reconocimiento a 46 gestores catastrales actualmente en operación. Asimismo, para consolidar este esquema, el IGAC puso en marcha en 2025 el Programa Integral para la Transferencia de Conocimientos y el Fortalecimiento de Capacidades de los Gestores y Operadores Catastrales Públicos.

No obstante, se han evidenciado brechas operativas en los gestores catastrales habilitados. Un diagnóstico del programa encontró que, pese a acreditar formalmente los requisitos legales para habilitarse, los gestores muestran grandes asimetrías en sus capacidades reales, que comprometen la prestación homogénea del servicio y la posterior conservación de la información en el territorio. En la misma dirección, en el *Séptimo Informe de Seguimiento* de la Procuraduría General de la Nación se destaca que los ejercicios de inspección y vigilancia de la Superintendencia de Notariado y Registro han identificado diferencias en la calidad de la gestión, incluidas deficiencias documentales, errores de georreferenciación, incumplimiento de tiempos y problemas de articulación catastro-registro (Procuraduría General de la Nación, 2025).

1.3. Garantizar una amplia y efectiva participación ciudadana en el desarrollo de los procesos de gestión catastral

El CONPES 3958 de 2019 estableció el compromiso del Estado de garantizar una participación amplia, efectiva e incluyente de la ciudadanía durante el desarrollo de los procesos catastrales. En cumplimiento de este compromiso, el IGAC diseñó e implementó el Procedimiento de Participación Ciudadana e Interlocución Comunitaria, orientado a fortalecer el diálogo con las comunidades y su vinculación en la gestión catastral (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2024). Este procedimiento busca promover un mayor acercamiento y compromiso con los actores institucionales y comunitarios, para lo que se establecen seis niveles: un nivel de alistamiento y cinco niveles de interlocución[2], distribuidos en las etapas preoperativa, operativa y posoperativa de la operación catastral multipropósito.

Adicionalmente, en 2021 se adoptaron los Lineamientos de Salvaguardas de Género para la implementación del catastro multipropósito, orientados a prevenir que la operación catastral reproduzca las desigualdades que enfrentan las mujeres. Estos lineamientos contemplan medidas para favorecer su participación efectiva en los espacios comunitarios y las visitas prediales, incluida la adecuación de horarios para evitar barreras derivadas de las labores de cuidado y disponen que las mujeres sean reconocidas como posibles titulares e interesadas respecto de los predios. Esto resulta especialmente relevante en contextos de informalidad, donde la adecuada identificación de propietarias, poseedoras, ocupantes y otras mujeres con posibles derechos o intereses sobre los predios puede contribuir a evitar su invisibilización en la información catastral y facilitar posteriores procesos de formalización (Departamento Nacional de Planeación, 2021).

Por otra parte, en 2023, el IGAC lanzó la Escuela Intercultural de Geografía para la Vida como una estrategia en el marco de la fase preoperativa de la operación catastral que busca fortalecer los conocimientos y las capacidades de las comunidades en catastro multipropósito y gestión territorial. El objetivo, de acuerdo con lo expuesto, es que la ciudadanía participe de manera activa en el conocimiento y la medición de sus propios territorios.

1.4. Un sistema que les permita a los municipios liquidar, cobrar y recaudar efectivamente el impuesto predial, en el marco de los procesos de actualización catastral

Respecto de este compromiso contemplado en el Acuerdo Final de Paz, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) señaló, en respuesta a la Defensoría del Pueblo (Oficio 20264240234381, 18 de marzo de 2026), que, dado que la administración tributaria es una competencia propia de las entidades territoriales en el marco de su autonomía, las acciones promovidas por la Entidad se han enfocado en fortalecer las capacidades institucionales y de gestión territorial.

[2] Interlocución 0 (alistamiento): coordinación institucional y comunitaria inicial; interlocución 1: definición de cronogramas y unidades de intervención con la comunidad y sus líderes; interlocución 2: elaboración de la cartografía participativa; interlocución 3: acompañamiento durante la identificación predial; interlocución 4: socialización de resultados; nivel de archivo/cierre (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2024).

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en respuesta a una solicitud de la Delegada, informó que "no realiza acciones encaminadas a ajustar o regular los sistemas de liquidación del impuesto predial, pero sí brinda acompañamiento y asesoría permanente a las entidades territoriales para invitarlas a mantener ajustados sus sistemas a los parámetros de ley y a implementar los límites legales de incremento al impuesto predial unificado" (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2026) (Oficio 2-2026-023836, 16 de marzo de 2026).

Es importante señalar que, desde el diseño de la política de catastro multipropósito, se identificó como uno de los beneficios de la actualización catastral el fortalecimiento de las finanzas locales mediante el incremento del recaudo del IPU. Sin embargo, este propósito no estuvo acompañado con igual alcance por una estrategia para anticipar y gestionar el impacto que el aumento de avalúos significativamente rezagados podía generar sobre los contribuyentes.

Esta situación adquiere especial relevancia si se considera que las inconformidades ciudadanas frente a los nuevos avalúos y el aumento del impuesto predial se han presentado en el marco de la actualización catastral y en su implementación[3] previsto en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023. Aunque el marco normativo vigente establece límites al incremento de la liquidación del impuesto predial, la Defensoría del Pueblo ha identificado dificultades en su conocimiento y aplicación por parte de algunas entidades territoriales.

En el contexto de los procesos de actualización catastral, la Ley 1995 de 2019 estableció límites temporales al crecimiento del Impuesto Predial Unificado (IPU), adicionales a los previstos en el artículo 6 de la Ley 44 de 1990. De acuerdo con sus antecedentes legislativos, la medida buscaba reducir el impacto del incremento del impuesto sobre los ingresos de los propietarios y procurar un equilibrio entre la capacidad contributiva y los ingresos de las entidades territoriales. Para ello estableció durante cinco años límites diferenciados al crecimiento del IPU, entre los cuales está un incremento máximo equivalente al IPC más ocho puntos porcentuales para los predios que hubieran sido objeto de actualización catastral y del 50 % para aquellos que no hubieran sido actualizados.

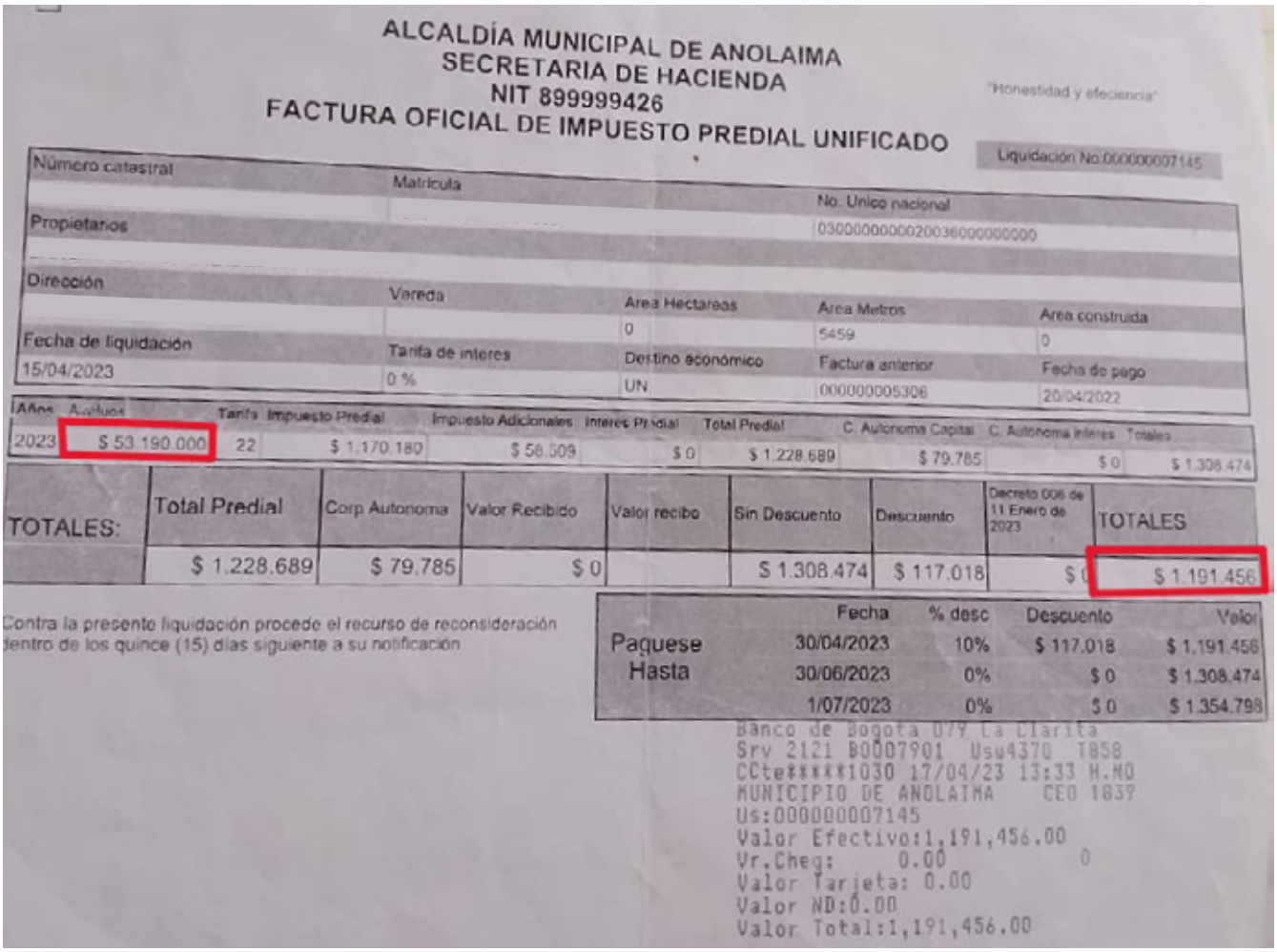
Antes del vencimiento de este régimen transitorio, el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 dispuso mantener vigente la Ley 1995 de 2019 hasta la expedición de una nueva ley y encargó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación coordinar la elaboración de una propuesta legislativa que establezca límites al crecimiento del IPU derivado del reajuste del avalúo catastral, desde los principios de progresividad y fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales. En 2023, el Gobierno nacional presentó el Proyecto de Ley 292 de 2023 (Cámara) con ese propósito, pero la iniciativa fue archivada al no completar el trámite legislativo requerido.

Las dificultades para gestionar los efectos fiscales de los nuevos avalúos se han dado también en relación con los procesos de actualización del catastro en el marco de la implementación de la política. Por ejemplo, en Anolaima (Cundinamarca), la Defensoría conoció el caso de un predio cuyo avalúo catastral pasó de $53 190 000 en 2023 a $1 145 272 000 en 2024, producto de un proceso de actualización catastral, lo cual generó en la liquidación del IPU un ajuste de $1 191 456 a $18 095

[3] El artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 estableció, de manera transitoria y por una sola vez, un mecanismo de actualización masiva de valores catastrales rezagados, mediante el cual el IGAC debe definir metodologías y modelos que permitan ajustar automáticamente los avalúos catastrales. Se excluyen los predios que hayan sido objeto de formación o actualización catastral durante los cinco años anteriores a la expedición de la ley o cuyo proceso de formación o actualización se encontrara en curso.

300, lo que representa un incremento aproximado del 1418,8 %, liquidación que presenta un incremento desproporcionado frente al año anterior y que, a juicio de la Defensoría, amerita verificar el cumplimiento de los límites legales aplicables al incremento del IPU.

Figura 1. Liquidación IPU vigencia 2023



ALCALDÍA MUNICIPAL DE ANOLAIMA
SECRETARIA DE HACIENDA
NIT 899999426
"Honestidad y eficiencia"
FACTURA OFICIAL DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO
Liquidación No.000000007145

Número catastral	Matricula		No. Unico nacional	
Propietarios			03000000000200360000000000	
Dirección	Vereda	Area Hectareas	Area Metros	Area construida
		0	5459	0
Fecha de liquidación	Tarifa de interes	Destino económico	Factura anterior	Fecha de pago
15/04/2023	0 %	UN	000000005306	20/04/2022

Años	Avaluos	Tarifa	Impuesto Predial	Impuesto Adicionales	Interes Predial	Total Predial	C. Autonoma Capital	C. Autonoma Interes	Totales
2023	$ 53.190.000	22	$ 1.170.180	$ 58.509	$ 0	$ 1.228.689	$ 79.785	$ 0	$ 1.308.474

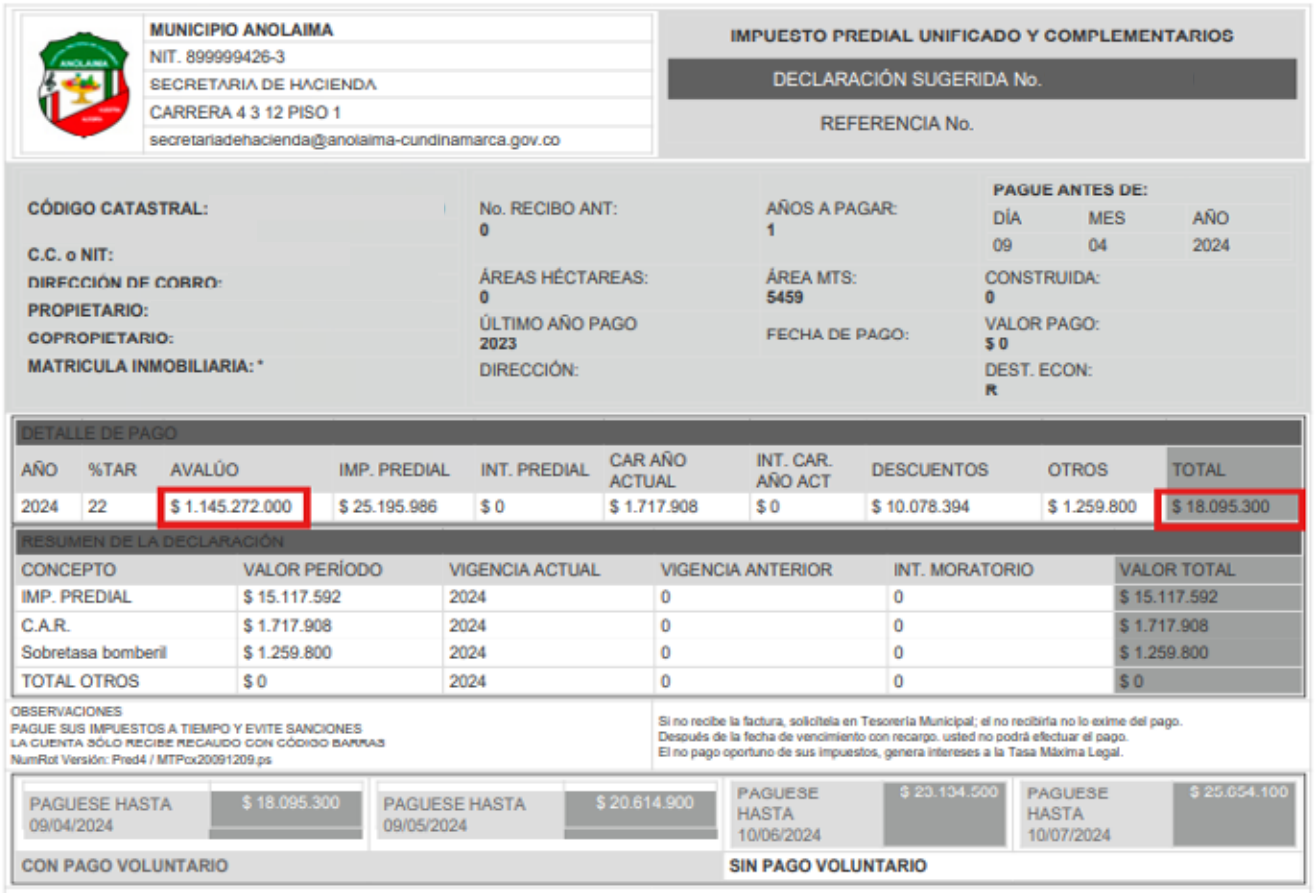
TOTALES:	Total Predial	Corp Autonoma	Valor Recibido	Valor recibo	Sin Descuento	Descuento	Decreto 006 de 11 Enero de 2023	TOTALES
	$ 1.228.689	$ 79.785	$ 0		$ 1.308.474	$ 117.018	$ 0	$ 1.191.456

Contra la presente liquidación procede el recurso de reconsideración dentro de los quince (15) dias siguiente a su notificación

	Fecha	% desc	Descuento	Valor
Paguese	30/04/2023	10%	$ 117.018	$ 1.191.456
Hasta	30/06/2023	0%	$ 0	$ 1.308.474
	1/07/2023	0%	$ 0	$ 1.354.798

Banco de Bogota 079 La Diarita
Srv 2121 B0007901 Usu4370 T858
CCte*****1030 17/04/23 13:33 H.MD
MUNICIPIO DE ANOLAIMA CEO 1839
Us:000000007145
Valor Efectivo:1,191,456.00
Vr.Cheq: 0.00 0
Valor Tarjeta: 0.00
Valor ND:0.00
Valor Total:1,191,456.00

Figura 2. Liquidación IPU vigencia 2024



MUNICIPIO ANOLAIMA
NIT. 899999426-3
SECRETARIA DE HACIENDA
CARRERA 4 3 12 PISO 1
secretariadehacienda@anolaima-cundinamarca.gov.co

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO Y COMPLEMENTARIOS
DECLARACIÓN SUGERIDA No.
REFERENCIA No.

CÓDIGO CATASTRAL:
C.C. o NIT:
DIRECCIÓN DE COBRO:
PROPIETARIO:
COPROPIETARIO:
MATRICULA INMOBILIARIA: *

No. RECIBO ANT: 0
ÁREAS HÉCTAREAS: 0
ÚLTIMO AÑO PAGO 2023
DIRECCIÓN:

AÑOS A PAGAR: 1
ÁREA MTS: 5459
FECHA DE PAGO:

PAGUE ANTES DE:

DÍA	MES	AÑO
09	04	2024

CONSTRUIDA: 0
VALOR PAGO: $ 0
DEST. ECON: R

DETALLE DE PAGO

AÑO	%TAR	AVALÚO	IMP. PREDIAL	INT. PREDIAL	CAR AÑO ACTUAL	INT. CAR. AÑO ACT	DESCUENTOS	OTROS	TOTAL
2024	22	$ 1.145.272.000	$ 25.195.986	$ 0	$ 1.717.908	$ 0	$ 10.078.394	$ 1.259.800	$ 18.095.300

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN

CONCEPTO	VALOR PERÍODO	VIGENCIA ACTUAL	VIGENCIA ANTERIOR	INT. MORATORIO	VALOR TOTAL
IMP. PREDIAL	$ 15.117.592	2024	0	0	$ 15.117.592
C.A.R.	$ 1.717.908	2024	0	0	$ 1.717.908
Sobretasa bomberil	$ 1.259.800	2024	0	0	$ 1.259.800
TOTAL OTROS	$ 0	2024	0	0	$ 0

OBSERVACIONES
PAGUE SUS IMPUESTOS A TIEMPO Y EVITE SANCIONES
LA CUENTA SÓLO RECIBE RECAUDO CON CÓDIGO BARRAS
NumRot Versión: Pred4 / MTPcx20091209.ps

Si no recibe la factura, solicítela en Tesorería Municipal; el no recibirla no lo exime del pago.
Después de la fecha de vencimiento con recargo. usted no podrá efectuar el pago.
El no pago oportuno de sus impuestos, genera intereses a la Tasa Máxima Legal.

PAGUESE HASTA	$ 18.095.300	PAGUESE HASTA	$ 20.614.900	PAGUESE HASTA	$ 23.134.500	PAGUESE HASTA	$ 25.654.100
09/04/2024		09/05/2024		10/06/2024		10/07/2024	

CON PAGO VOLUNTARIO — SIN PAGO VOLUNTARIO

Fuente: recibos suministrados a la Defensoría en el marco de su acompañamiento territorial

Casos como el expuesto han generado una creciente desconfianza institucional, asociada a la percepción de falta de transparencia, la ausencia de respuestas oportunas y la calidad de la atención brindada a la ciudadanía por parte de algunos gestores catastrales.

Esta problemática adquirió una dimensión adicional con el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, que estableció una medida especial y excepcional para realizar, por una sola vez, un ajuste masivo de los avalúos catastrales de los predios que no hubieran sido objeto de actualización catastral en los últimos cinco años o que no se encontraran en proceso de actualización. Como ha precisado el propio IGAC, este mecanismo no constituye una actualización catastral multipropósito integral, en tanto interviene el componente económico sin actualizar por esta vía la totalidad de la información física y jurídica de los predios. La metodología fue establecida por la autoridad catastral mediante la Resolución 1912 de 2024 y su aplicación se materializó para predios rurales mediante las resoluciones 2144 de 2024 y 2057 de 2025.

Esta situación, que se viene presentando al menos desde 2018, con un agravamiento entre 2023 y 2024, según los casos analizados por la Defensoría, ha generado inconformidad ciudadana y dio lugar a movilizaciones y bloqueos durante abril de 2026 en diferentes puntos del país. El pliego unificado presentado al Gobierno nacional incluyó solicitudes dirigidas a derogar la normatividad expedida en aplicación del artículo 49, congelar o aplazar la aplicación de las actualizaciones catastrales, frenar

medidas coercitivas por el no pago del predial y revisar la política de catastro multipropósito. Las reclamaciones estuvieron relacionadas tanto con los propios avalúos —incluidos cuestionamientos sobre la metodología y sobre su correspondencia con las condiciones productivas, sociales y económicas de los predios— como con sus efectos sobre las liquidaciones del impuesto predial.

Producto de los acuerdos logrados en el marco de la Mesa Nacional de Concertación sobre el Catastro multipropósito y la implementación del artículo 49 del Plan Nacional de Desarrollo (Acta de concertación, 14 de abril de 2026), que tuvo como base el pliego de peticiones unificado y contó de manera permanente con la participación y acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, el Gobierno nacional adquirió el compromiso de realizar mesas regionales para efectuar la revisión y ajuste de los casos que correspondieran, de acuerdo con criterios técnicos[4].

Posteriormente, se han expedido más de 40 actos administrativos en desarrollo de este proceso (IGAC, Oficio del 28 de julio de 2026) y se acordó la conformación de una Mesa Técnica Nacional sobre catastro multipropósito como espacio de diálogo técnico y construcción conjunta. Estas actuaciones muestran la necesidad de continuar fortaleciendo los mecanismos de revisión y respuesta frente a las inconformidades generadas por la aplicación del mencionado artículo 49.

La experiencia evidencia dos desafíos relacionados pero diferenciables. Por una parte, las inconformidades surgidas en procesos de actualización catastral y en la aplicación del artículo 49, las cuales muestran la necesidad de evaluar las metodologías y procedimientos utilizados para la determinación de los avalúos, su aplicación por los distintos gestores y operadores y los mecanismos de control de calidad, revisión y reclamación. La Defensoría reconoce la magnitud de la desactualización de los avalúos y su impacto en las finanzas locales; sin embargo, ante el incremento de las inconformidades se considera necesario hacer una evaluación técnica de la metodología implementada no solo por el artículo 49, sino tambien en los procesos de actualización catastral, para establecer si permite que los valores resultantes reflejen de manera adecuada las características económicas, productivas y territoriales de los predios y determinar los ajustes que correspondan. Por otra parte, se evidencia la necesidad de fortalecer el acompañamiento a las entidades territoriales para gestionar los efectos fiscales de los nuevos avalúos.

En esta materia constituye un avance la incorporación en la actualización del Plan Marco de Implementación de dos indicadores a cargo del Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, s. f.-b). El indicador A.10.N, “Entidades territoriales beneficiadas por la estrategia de Cooperación Técnica Territorial en el fortalecimiento de sus capacidades fiscales”, busca fortalecer las capacidades de las entidades territoriales para la gestión de sus finanzas, mientras que el indicador A.15.N, “Municipios con la herramienta para el análisis del impuesto predial unificado” busca que los municipios cuenten con una herramienta que les permita analizar los efectos de la información catastral sobre el IPU y apoyar la toma de decisiones en el tema.

El desafío consiste en avanzar en la implementación de estos instrumentos y asegurar que el acompañamiento tenga un carácter preventivo y llegue oportunamente a los municipios antes de la entrada en vigor de los nuevos avalúos, de manera que puedan anticipar sus efectos, aplicar correctamente los límites legales y adoptar las medidas necesarias para ajustar sus estatutos tributarios.

[4] La Resolución 0384 de 2026 habilitó a las direcciones territoriales del IGAC para ajustar, previa justificación técnica, los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales rurales establecidos para la vigencia 2026 en aplicación del mecanismo excepcional previsto en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023.

1.5. La adecuación normativa para que los entes territoriales municipales fijen las tarifas del impuesto predial, desde el principio de progresividad

En materia de progresividad, el Acuerdo Final de Paz apuntaba a revisar y adecuar los parámetros de la normatividad nacional, para profundizar en la implementación del principio de progresividad en el marco de las competencias de los entes territoriales de fijar las tarifas del impuesto predial. Sin embargo, ese ejercicio de revisión y adaptación no tuvo lugar.

Para contribuir a su cumplimiento, según lo informado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Oficio 2-2026-023836, 16 de marzo de 2026), la ejecución de este compromiso se ha enfocado en la asesoría, la revisión de la normatividad local en materia de IPU y la asistencia técnica, a través de consultas en materia tributaria y financiera y la realización de jornadas de capacitación individuales y masivas. Entre 2024 y 2025 se realizaron 35 jornadas.

Como se indicó en el apartado anterior, en 2023 se presentó el Proyecto de Ley 292 de 2023 Cámara, con el propósito de modificar los límites al incremento del Impuesto Predial Unificado (IPU), mitigar el impacto de la actualización catastral sobre los contribuyentes y fortalecer la progresividad del impuesto, mediante medidas que incluían disposiciones aplicables a predios rurales. Sin embargo, la iniciativa no culminó su trámite legislativo. En consecuencia, después de casi 10 años de la firma del Acuerdo Final, continúa pendiente la adecuación normativa prevista para profundizar la aplicación del principio de progresividad en las tarifas del IPU, particularmente en el ámbito rural.

1.6. Establecer incentivos a los municipios, para que puedan adoptar exenciones al impuesto predial para las personas beneficiarias de los programas de acceso y para los pequeños productores

En relación con el compromiso del Acuerdo Final de establecer incentivos para que los municipios adopten exenciones del Impuesto Predial Unificado (IPU) en favor de los beneficiarios de programas de acceso a tierras y de los pequeños productores, la Defensoría del Pueblo no cuenta con información que permita identificar avances concretos por parte del Gobierno nacional. Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que el establecimiento de estas exenciones es competencia de los municipios, en ejercicio de su autonomía territorial, e informó sobre actividades de orientación y capacitación dirigidas a promover medidas tributarias con efecto reparador para las víctimas del conflicto armado (Oficio 2-2026-023836, 16 de marzo de 2026). No obstante, estas actuaciones no dan cuenta del establecimiento de los incentivos específicos previstos en el Acuerdo Final.

Por su parte, los municipios priorizados consultados por la Defensoría del Pueblo señalaron que la implementación de la política de catastro multipropósito ha contribuido al fortalecimiento de sus ingresos y finanzas públicas, así como a disponer de información relevante para la planeación y el ordenamiento territorial. No obstante, manifestaron que no se habían establecido exenciones del IPU en favor de beneficiarios de la reforma agraria o pequeños productores campesinos, ni modifi-

cado las tarifas del impuesto con ocasión de la actualización catastral.Así las cosas, el último de los compromisos, al igual que lo relativo a la progresividad, tiene también pendiente su implementación.

2. Análisis con enfoque de género y étnico

En lo referente al enfoque étnico de la política de catastro con enfoque multipropósito, se destaca el artículo 45 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294) de 2023 que ordenó la creación e implementación de mecanismos y disposiciones especiales con enfoque intercultural para la gestión catastral, disposición que fue reglamentada mediante los decretos 0462 y 1139 de 2025 como instrumentos normativos que fueron concertados y protocolizados en el marco de las consultas previas adelantadas para el efecto.

Estas normas, en términos generales, definen un esquema donde el IGAC actúa como Gestor Catastral Prevalente, mientras que las autoridades tradicionales indígenas y los consejos comunitarios de comunidades Negras, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera (NARP) pueden ser habilitados formalmente como Operadores Catastrales Étnicos. Esta habilitación los faculta para ejecutar las labores de levantamiento físico y jurídico en sus territorios colectivos y resguardos, desde pautas de pertinencia intercultural y modelos de aplicación técnica del catastro adaptados a sus realidades.

Este avance fundamental pero tardío pone de manifiesto la demora histórica con la que se ha implementado este enfoque en varias de las políticas públicas; se requirieron nueve años desde la firma del Acuerdo Final de Paz de 2016 para reglamentar finalmente la operación diferencial. Este retraso normativo prolongó la desactualización de los registros geográficas en áreas colectivas que, históricamente, habían permanecido al margen de los sistemas catastrales del Estado.

Para avanzar en la implementación de los decretos, se destaca también la expedición de las Resoluciones 806 y 807 de 2025 del IGAC (para resguardos indígenas) junto con la Resolución 2058 de 2025 (para territorios de comunidades negras), que definen los requisitos de contratación de estos operadores y adaptan el modelo de aplicación del estándar técnico de datos LADM_COL para predios que correspondan o coincidan con los territorios y territorialidades indígenas. De acuerdo con lo informado por el IGAC y según la necesidad de contar con la línea base para los proyectos de operación étnica, entre 2024 y 2025 esta entidad efectuó la inscripción parcial de 18 707 479 hectáreas, correspondientes a los polígonos de 140 territorios étnicos formalizados (Oficio 2000SG-2026-0000086-EE, 17 de abril de 2026) y que serán actualizados durante la vigencia 2026, junto con otros diez Territorios Étnicos Formalizados (TEF), que tendrán como línea base la información disponible en el portal de datos abiertos de la ANT, mediante la implementación de convenios con varias organizaciones étnicas.

Si bien estos convenios están financiados, según el informe de empalme del IGAC, algunos aún se encuentran en trámites precontractuales. Además, de acuerdo con la información pública, no es clara la hoja de ruta para culminar y consolidar la formación técnica de las organizaciones en el territorio para que asuman con autonomía y calidad técnica la labor de captura de información en campo.

Para avanzar en esta materia, la Entidad adecuó el Modelo de Levantamiento Catastral LADM_COL e incorporó las variables de autorreconocimiento étnico (rrom, indígena y NARP) en el perfil de titulares de derechos prediales. Asimismo, habilitó la visualización de estas variables en el Sistema Nacional Catastral para trámites operativos. Esta actualización técnica permite visibilizar los derechos territoriales de las comunidades en el sistema catastral oficial.De la misma forma, las organizaciones indígenas señalan que se debe articular esta política con el ordenamiento territorial y social de la propiedad, además de adaptar la estructura institucional del IGAC para responder adecuadamente a los pueblos indígenas; pese a su importancia, el IGAC carece aún de una dependencia que transversalice el enfoque diferencial étnico, como sí la tienen entidades como la ANT o la Unidad de Restitución de Tierras (URT).

Ahora bien, la implementación de la política de catastro multipropósito registra avances significativos al transversalizar formalmente el enfoque de género y diversidad en las cuatro etapas de su ciclo operativo: alistamiento, preoperativa, operativa y posoperativa (Instituto Geográfico Agustín Codazzi y ONU Mujeres, 2024). Este diseño se encuentra respaldado metodológicamente por los *Lineamientos de Salvaguardas de Género* (Departamento Nacional de Planeación, 2021) y por la formulación de la *Guía metodológica sobre enfoque de género para la intervención en campo en el catastro multipropósito*, construida con el apoyo del DANE y ONU Mujeres en 2021.

Asimismo, la Defensoría toma nota de la Resolución Conjunta IGAC 1456 / SNR 09844 de 2024; que permite unificar y estandarizar la obligatoriedad de recolectar la variable técnica de "sexo" en todos los levantamientos prediales del país, para facilitar que la información catastral sea plenamente compatible con otros registros administrativos para caracterizar de manera uniforme las relaciones de tenencia de las mujeres rurales.

Sin embargo, persisten fallas de interoperabilidad y trabas en los flujos de información que impiden que estos datos actualizados estén disponibles y listos para ser utilizados en el diseño de políticas públicas por parte de las entidades nacionales y territoriales (Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2026).

Al ser el catastro un registro técnico de la realidad predial y no un mecanismo de adjudicación de derechos reales, su impacto en la equidad de género depende de que sus datos estén efectivamente disponibles para el sector. Al respecto, la Defensoría identifica que este flujo de información se encuentra roto en doble vía: en el ámbito territorial, las administraciones locales suelen recibir las bases de datos actualizadas sin la variable de sexo integrada, debido a fallas en el cruce interinstitucional con la Registraduría (Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2026); en el ámbito nacional, la propia Agencia Nacional de Tierras (ANT) reconoce en su *Informe de Empalme de 2026* las limitaciones técnicas y de presupuesto en su área de sistemas que han impedido concretar la interoperabilidad de su Sistema Integrado de Tierras (SIT). Además, reporta un persistente retraso en la entrega formal de su propia información catastral generada en campo al catastro nacional (Agencia Nacional de Tierras, 2026). Sin un flujo ágil y recíproco de datos, el gobierno a escala nacional y local carece de bases consistentes para el diagnóstico, diseño y planificación de las políticas públicas con enfoque de género (Departamento Nacional de Planeación, 2026a).

Finalmente, la Defensoría señala que estas limitaciones técnicas se originan en una cadena operativa donde el mayor reto se ubica en la insuficiencia de capacitación del personal de campo y de oficina, diagnóstico que el propio IGAC ha identificado de forma autocrítica. Específicamente, en su informe de *Orientaciones y recomendaciones para el uso de información catastral con enfoque de género*, elaborado conjuntamente con la cooperación alemana, el propio Instituto describe una serie de inconvenientes operativos en la fase de recolección de información que deben abordarse mediante capacitación continua (Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2026). Entre estos, se advierte que, para registrar la diversidad de manera simplificada en las bases de datos, se incluyó la categoría "No Binario" dentro de la variable "sexo" en consonancia con la Resolución 746 de 2024; sin embargo, el IGAC identifica dificultades derivadas de la incorporación de una categoría de identidad de género dentro de una variable referida al sexo (Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2026).

De igual manera, el mismo IGAC documenta la persistencia de perspectivas patriarcales por parte de los operadores de campo que invisibilizan la relación de las mujeres con la tierra o ignoran la economía del cuidado (Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2026). Las dificultades de capacitación de los equipos en territorio, sumadas a la falta de asistencia técnica posterior a los funcionarios locales y nacionales para analizar y utilizar la información, pueden afectar la calidad de los datos, favorecer la subutilización de las variables de género y limitar el carácter multipropósito del catastro, al privilegiarse su utilización con fines fiscales (Departamento Nacional de Planeación, 2021; Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2026).

Los lineamientos que se han dado sobre género buscan que la información catastral se utilice en la formulación de políticas de mujer y género, programas de acceso y restitución de tierras, planificación territorial, gestión ambiental y gestión del riesgo, para destacar la necesidad de fortalecer la participación de las mujeres, mejorar la disponibilidad y uso de datos desagregados, promover instrumentos más inclusivos y consolidar mecanismos de coordinación institucional que permitan aprovechar la información catastral como una herramienta para la equidad territorial y la garantía de derechos (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2025).

3. Conclusiones

De acuerdo con la información analizada por la Defensoría del Pueblo, se registran avances importantes en la implementación de los procesos de actualización catastral; no obstante, aún persiste una brecha frente al compromiso adquirido en el Acuerdo Final de Paz y la meta dispuesta a 2026.

Aunque más del 50 % de los municipios PDET se ha actualizado catastralmente, total o parcialmente, el resultado solo alcanza el 49 % de área geográfica, por lo cual es necesario continuar con el compromiso de su priorización, en línea con lo establecido en el Acuerdo Final de Paz.

El CONPES 3958 de 2019 estableció la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Sin embargo, el balance de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Acuerdo Final evidencia avances desiguales y rezagos importantes. En particular, persisten desafíos en el apoyo a los municipios para la gestión catastral y tributaria, mientras continúan pendientes la adecuación normativa para profundizar la progresividad del IPU y el establecimiento de incentivos para que los municipios adopten exenciones en favor de las personas beneficiarias de los programas de acceso a tierras y de los pequeños productores.

La implementación de la política de catastro con enfoque multipropósito ha puesto de presente tensiones e impactos sociales, especialmente frente a pequeños productores y campesinos, ante la insuficiente articulación con las acciones que deben desplegarse con posterioridad a los procesos de formación o actualización catastral. Es fundamental que se incorpore el diálogo y la interlocución social, en todo lo correspondiente a la gestión catastral, para garantizar el derecho a la participación de las comunidades rurales.

En materia tributaria, persisten desafíos para gestionar los efectos de los nuevos avalúos catastrales sobre el Impuesto Predial Unificado (IPU), particularmente en la aplicación de los límites legales a su incremento. Si bien se han adoptado medidas para atender estas dificultades, es necesario fortalecer el acompañamiento a los municipios y avanzar en la regulación prevista en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, desde los principios de progresividad y fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales.

Si bien resulta necesario avanzar en la actualización del catastro rural del país para superar los rezagos existentes en la información territorial, este esfuerzo no puede limitarse a una finalidad predominantemente fiscal. En este sentido, es necesario orientar la implementación de esta política de manera integral, para garantizar que contribuya no solo al fortalecimiento de los ingresos territoriales, sino también al ordenamiento del territorio, la seguridad jurídica de la propiedad, la equidad y el cierre de brechas sociales y territoriales (Defensoría del Pueblo, 2026).

La regulación del mantenimiento permanente de la información catastral constituye un avance para garantizar la sostenibilidad de los procesos de formación y actualización. No obstante, su implementación efectiva exige fortalecer las capacidades técnicas, institucionales y financieras de los gestores catastrales, así como avanzar en la armonización de las disposiciones normativas aplicables, para asegurar que la información conserve su vigencia y calidad en el tiempo.

La reglamentación expedida para la implementación del enfoque étnico en el catastro multipropósito constituye un avance significativo en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final de Paz, al establecer mecanismos especiales para la gestión catastral en territorios étnicos y reconocer la participación de las autoridades y organizaciones étnicas, incluida la posibilidad de que estas actúen como operadores catastrales en los términos y condiciones previstos en la reglamentación.

Sin embargo, el principal desafío radica en garantizar su implementación efectiva mediante la consolidación de capacidades técnicas propias, la adecuación institucional requerida, la articulación con los procesos de ordenamiento territorial y la definición de una hoja de ruta clara que asegure la sostenibilidad y autonomía de las organizaciones étnicas en la gestión catastral.

Aunque la política de catastro multipropósito ha incorporado de manera progresiva el enfoque de género mediante la inclusión de variables específicas y lineamientos para su aplicación en todas las etapas de la gestión catastral, persisten limitaciones en el registro, alcance y acceso a la información que reducen el aprovechamiento para la formulación de políticas públicas.

Si bien el catastro no tiene la función de asignar derechos de propiedad, sí puede convertirse en una herramienta estratégica para identificar y monitorear las brechas de acceso y tenencia de la tierra entre hombres y mujeres, para aportar evidencia y orientar acciones que promuevan la equidad de género, el acceso a la tierra y la garantía efectiva de derechos en los territorios rurales.



4. Recomendaciones

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y demás gestores catastrales: promover la continuación de los procesos de formación y actualización catastral, desde estrictos parámetros de socialización, organización y cumplimiento legal, con el fin de concretar la actualización del 100 % del territorio rural, acompañada de una reorientación de la gestión, que sea en realidad multipropósito, no solamente fiscal.

Al Departamento Nacional de Planeación y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi: realizar una evaluación de los resultados de la implementación de la política a la fecha. La evaluación debe dar lugar a una retroalimentación que identifique el impacto positivo y negativo que ha generado en los territorios y ante la ciudadanía, y las alternativas existentes para lograr mejoras o para mitigar impactos. Asimismo, generar un plan de trabajo para su implementación, a partir de los informes generados por los entes de control, como la Defensoría del Pueblo.

Al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi: evaluar y promover los ajustes normativos necesarios para armonizar el modelo de mantenimiento y conservación permanente de la información catastral desarrollado mediante la Resolución 794 de 2026 o la que haga sus veces, con las disposiciones legales que actualmente exigen la realización de procesos de actualización catastral cada cinco años.

Lo anterior es importante para consolidar un esquema de gestión continua de la información que garantice su vigencia, calidad y sostenibilidad en el tiempo y optimice el uso de los recursos públicos.

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación: adelantar la revisión y adecuación del marco normativo del Impuesto Predial Unificado (IPU), con el fin de profundizar la aplicación efectiva del principio de progresividad en las tarifas fijadas por los municipios, así como establecer incentivos para que estos puedan adoptar exenciones del impuesto en favor de las personas beneficiarias de los programas de acceso a tierras y de los pequeños productores, conforme con los compromisos establecidos en el Acuerdo Final de Paz.

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación: presentar e impulsar un proyecto de ley que establezca límites claros y precisos a la liquidación del IPU, cuyo principio rector sea la progresividad y la justicia social.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi: evaluar técnicamente las metodologías y procedimientos utilizados para la determinación de los avalúos catastrales, así como su aplicación, y fortalecer los mecanismos de control de calidad, revisión y reclamación, con el fin de establecer si los valores resultantes reflejan adecuadamente las características económicas, productivas y territoriales de los predios, de tal forma que, de requerirse, se realicen los ajustes que correspondan.

Al Departamento Nacional de Planeación y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi: diseñar e implementar una estrategia integral para la puesta en marcha del enfoque étnico en el Catastro multipropósito, que incluya el fortalecimiento técnico, administrativo y financiero de las autoridades indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras habilitadas como operadores catastrales.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi: fortalecer los mecanismos de interoperabilidad, acceso y aprovechamiento de la información catastral con enfoque de género, de manera que los datos recolectados durante los procesos de gestión catastral puedan ser utilizados sistemáticamente para identificar, monitorear y analizar las brechas de acceso, uso y tenencia de la tierra entre hombres y mujeres, con el objetivo de consolidar al Catastro multipropósito como una fuente estratégica de información para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas orientadas a promover la equidad de género, el acceso a la tierra y la garantía efectiva de los derechos de las mujeres en los territorios.

A la Superintendencia de Notariado y Registro: adelantar y presentar un informe sobre el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre la gestión catastral, así como de la aplicación de las medidas llamadas a garantizar una pronta respuesta a las solicitudes de la ciudadanía en materia de incrementos de avalúos catastrales.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y demás gestores catastrales: atender de fondo y oportunamente las reclamaciones que se realizan en el marco de los procesos de formación o actualización catastral o de la actualización masiva de los avalúos catastrales.

Referencias

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2026). *Informe de empalme*. https://datalogo.dnp.gov.co/informe-empalme

Decreto 148 de 2020. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística". (2020, 4 de febrero). Presidencia de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105952

Decreto 462 de 2025. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios y territorialidades indígenas, y se adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Secciones 1 al 9 al Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, las Subsecciones 1 al 7 a la Sección 5 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, y las Subsecciones 1 al 2 a la Sección 7 del Capítulo 8 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística". (2025, 22 de abril). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 52.763. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259716

Decreto 1139 de 2025. Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios colectivos, territorios ancestrales y tradicionales y en las tierras ocupadas y poseídas ancestral y/o tradicionalmente por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se adiciona el Capítulo 9 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Información Estadística. (2025, 27 de octubre). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 52.926. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=191524

Decreto 1170 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. (2015, 28 de mayo). Presidencia de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62870

Defensoría del Pueblo. (2026, 6 de abril). *Decisiones impostergables en materia de derechos humanos para el nuevo gobierno: recomendaciones para candidatas y candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República*.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s.f.-a). *Indicador 3: porcentaje del área geográfica con catastro actualizado*. Sinergia v2.0. https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/3

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s.f.-b). *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, SIIPO: indicadores A.10.N y A.15.N*. https://siipo.dnp.gov.co/pmi/detalleindicador/SwyjeKsSPBfJp6wh

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016). *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano* (Documento CONPES 3859). Consejo Nacional de Política Económica y Social. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/Conpes_3859-2016.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano* (Documento CONPES 3951). Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito* (Documento CONPES 3958). Consejo Nacional de Política Económica y Social. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2022-05/Conpes_3958_de_2019.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020). *Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio (SAT)* (Documento CONPES 4007). Consejo Nacional de Política Económica y Social. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4007.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021, 8 de octubre). *Lineamiento de salvaguarda de género*. https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-07/documentos/archivos/08102021_Lineamiento_Salvaguardas_de_Genero.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2025a). *Informe de gestión 2025: Comisión Intersectorial de Información Geográfica (CIIG) – Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE)*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Carpeta%202025/DODT/instancias-iciig-icde/2025_Informe_gesti%C3%B3n_CIIG_ICDE.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2025b, 22 de diciembre). *Departamento Nacional de Planeación y organizaciones indígenas acuerdan la ruta de Consulta Previa del Sistema de Administración del Territorio*. https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/dnp-y-organizaciones-indigenas-acuerdan-la-ruta-de-consulta-previa-del-sistema-de-administracion-del-territorio.aspx

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2026a, 18 de marzo). *Oficio de respuesta* [Oficio No. 20264240234381].

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2026b). *Política de reforma agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida* (Documento CONPES 4184). Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo [FARC-EP]. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0

Instituto GeográficaoAgustín Codazzi [IGAC]. (2024, 24 de julio). *Instructivo de diálogo e interlocución social*

para la operación catastral multipropósito (PDI). https://www.igac.gov.co/sites/default/files/listado-maestro/IN-GCT-PC04-02%20Intercultural%20de%20Diálogo%20e%20Interlocución%20Social%20PDI.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2026a). *Informe de empalme*. https://datalogo.dnp.gov.co/informe-empalme

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2026b, julio). *Informe de rendición de cuentas 2022-2026*. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/planeacionypresupuesto/INFORME%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20IGAC_2022-2026.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2026c, 17 de abril). *Oficio de respuesta* [Radicado No. 2000SG-2026-0000086-EE].

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2026c, 28 de julio). *Oficio de respuesta* [Radicado No. 2000SG-2026-0000219-EE].

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [GIZ] GmbH. (2026). *Orientaciones y recomendaciones para el uso de información catastral con enfoque de género*. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2026-05/Recomendaciones%20y%20orientaciones-c.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] y ONU Mujeres. (2024). *Incorporación del enfoque de género en el catastro multipropósito: recomendaciones para la intervención en campo*.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2026, mayo). *Décimo informe sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: noveno año de implementación, tendencias y claves para la transición política*. Escuela Keough de Asuntos Globales, Universidad de Notre Dame.

Ley 44 de 1990. Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. (1990, 19 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 39.607.

Ley 223 de 1995. Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones. (1995, 22 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 42.160.

Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. (2011, 16 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 48.102.

Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". (2019, 25 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 50.964. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

Ley 1995 de 2019. Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones. (2019, 20 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 51.051.

Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". (2023, 19 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 52.400.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2026, 16 de marzo). *Oficio de respuesta* [Oficio No. 2-2026-023836].

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2023). *Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5 para el Seguimiento del Acuerdo de Paz.

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2025). *Séptimo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5 para el Seguimiento del Acuerdo de Paz.

Proyecto de Ley 292 de 2023 Cámara. Por medio de la cual se modifican parcialmente la Ley 44 de 1990 y la Ley 1995 de 2019, se dictan normas tendientes a modernizar y actualizar el impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones. (2023). Cámara de Representantes de Colombia. Secretaría General del Congreso.

Resolución 0384 de 2026. Por medio de la cual se adiciona el Parágrafo 3º al artículo 2º de la Resolución 2057 de 2025. (2026, 9 de abril). Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Resolución 746 de 2024. Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución 1040 del 8 de agosto de 2023, única de la gestión catastral multipropósito. (2024, 6 de junio). Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Diario Oficial n.° 52.780.

Resolución 794 de 2026. Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución 1040 del 8 de agosto de 2023, única de la gestión catastral multipropósito. (2026, 19 de junio). Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Diario Oficial n.° 53.532.

Resolución 806 de 2025. Por la cual se establecen los requisitos para la contratación de Operadores Catastrales Indígenas. (2025, 3 de junio). Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Diario Oficial n.° 53.139. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=181054

Resolución 807 de 2025. Por la cual se adopta el Instrumento Operativo y el modelo de aplicación LADM_COL para predios que correspondan o coincidan con los territorios y territorialidades indígenas para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito. (2025, 3 de junio). Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Diario Oficial n.° 53.139.

Resolución 1912 de 2024. Por medio de la cual se adopta la metodología para la actualización masiva de valores catastrales rezagados en las zonas rurales, que permita realizar el ajuste automático al que se refiere el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023. (2024, 6 de diciembre). Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Diario Oficial n.° 52.966.

Resolución 2057 de 2025. Por la cual se establecen los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales en las zonas rurales de algunos municipios del país para la vigencia 2026. (2025, 30 de diciembre). Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Resolución 2058 de 2025. Por medio de la cual se ordena la inscripción en el catastro de la información del proceso de gestión catastral con enfoque multipropósito -formación y/o actualización-, para municipios adscritos a la jurisdicción de las Direcciones Territoriales de

Caquetá, Casanare, Cauca, Meta, Nariño y Risaralda y se toman otras determinaciones. (2025, 30 de diciembre). Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Resolución 2144 de 2024. Por la cual se establecen los porcentajes de incremento de los avalúos catastrales en las zonas rurales de algunos municipios del país para la vigencia 2025. (2024, 31 de diciembre). Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Resolución Conjunta 1456 (IGAC) / 09844 (SNR) de 2024. Por la cual se adopta la versión 4.1 del Modelo Extendido Catastro-Registro LADM_COL para el desarrollo de la gestión catastral con enfoque multipropósito. (2024, 12 de septiembre). Instituto Geográfica Agustín Codazzi y Superintendencia de Notariado y Registro. Diario Oficial n.° 52.881.



2.

El derecho a la tierra: adjudicación y formalización de la propiedad rural

Por Carolina Ortiz Coral

Equipo de la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP) cumple 10 años. Con ocasión de esta fecha, la Defensoría del Pueblo presenta el balance sobre uno de los compromisos más importantes del Acuerdo: el acceso y la formalización de tierras, previsto en el Punto 1, dedicado a la Reforma Rural Integral (RRI).

El AFP dispuso la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita, de carácter permanente, que contaría con tres millones de hectáreas durante sus primeros doce años, con el propósito de democratizar el acceso a la tierra en beneficio del campesinado sin tierra o con tierra insuficiente.

De otro lado, se acordó la formalización masiva de siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural durante los primeros 10 años, con el propósito de regularizar y proteger los derechos de quienes fueran legítimos dueños y poseedores de la tierra. Estos compromisos deben leerse de manera articulada con el Capítulo Étnico del Acuerdo, que dispuso que los pueblos étnicos serían beneficiarios de las diferentes medidas de acceso a tierras, incluido el Fondo de Tierras, sin detrimento de los derechos adquiridos, y estableció garantías específicas para la adjudicación y formalización de sus derechos territoriales (Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo, 2016, numerales 1.1.1 y 1.1.5 y Capítulo Étnico).

Para la conformación del Fondo, el AFP estableció distintas fuentes de tierras: las provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación; los baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios; las provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal; las tierras inexplotadas recuperadas mediante extinción administrativa de dominio; las tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o utilidad pública y las tierras donadas.

La diversidad de estas fuentes supone que la conformación del Fondo depende de la adquisición de predios y de la capacidad estatal para recuperar e incorporar las tierras provenientes de los demás mecanismos previstos en el AFP (Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo, 2016, numeral 1.1.1).

La Defensoría del Pueblo considera que el acceso y la formalización de tierras constituyen un componente fundamental de la Reforma Rural Integral y una condición necesaria —aunque no suficiente— para la construcción de la paz territorial. El propio AFP concibió el acceso a la tierra de manera integral, acompañado de medidas en materia de vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción, entre otras (Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo, 2016, numeral 1.1.4). En esa medida, el cumplimiento del Punto 1 del AFP no puede medirse exclusivamente por el volumen de hectáreas adjudicadas o formalizadas, sino por la seguridad jurídica efectivamente consolidada —título registrado— y por el mejoramiento de las condiciones de vida digna de las familias y comunidades beneficiarias.

A 10 años de la firma del Acuerdo, la Defensoría del Pueblo reconoce avances normativos e institucionales relevantes: el fortalecimiento de los mecanismos de aprovisionamiento del Fondo de Tierras, especialmente de la compra directa, y de los recursos presupuestales destinados a la adquisición de predios, el reconocimiento de las territorialidades, la creación legal y operativa de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, la expedición de decretos de acceso y protección de derechos territoriales para pueblos étnicos y la creación constitucional y estatutaria de la Jurisdicción Agra-

ria y Rural. No obstante, advierte que dichos avances conviven con vacíos de información, rezagos administrativos y brechas diferenciales que se documentan a lo largo de este informe.

El Punto 1 del AFP fue complementado en 2023 con una importante reforma constitucional, el Acto Legislativo 01 de 2023, mediante el cual se declaró al campesinado como sujeto de derechos y especial protección. Este reconocimiento fortalece el marco constitucional para la garantía del acceso progresivo a la tierra y de los demás derechos del campesinado previstos en el artículo 64 de la Constitución Política.

A partir de este marco, el presente informe concentra su análisis en los compromisos del AFP relacionados con el acceso y la formalización de tierras. En materia de acceso, examina los avances en la conformación del Fondo de Tierras, con especial atención a la compra de tierras y a los procesos agrarios como mecanismos para su aprovisionamiento, así como los resultados y dificultades de la adjudicación. Analiza, además, los avances en la formalización de la propiedad rural y de los derechos territoriales de los pueblos étnicos y los desafíos que persisten para garantizar un acceso integral y sostenible. El balance incorpora, asimismo, una mirada particular a los municipios PDET y a la implementación de estos compromisos con enfoque de género y étnico.

Para realizar este análisis, se tomó como periodo de referencia 2017–2026 y se acudió a tres fuentes oficiales que reportan avances en acceso y formalización de tierras, aunque difieren en su metodología, cobertura institucional y periodo de referencia. Estas son: (i) el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que mide el avance físico de los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) frente a la meta anual programada; (ii) la información remitida por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) a la Defensoría del Pueblo y (iii) el Contador Oficial de la Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

El presente cuadro identifica y diferencia las fuentes de información empleadas en este informe:

Cuadro 1. Comparabilidad de las fuentes oficiales utilizadas en el informe

Fuente	Qué mide	Periodo	Alcance y limitaciones
SIIPO / DNP	Avance físico de los indicadores del PMI frente a la meta anual programada para el Fondo de Tierras (A.MT.1) y la formalización (A.MT.2).	2017–2026 (proy. a 2028 para el Fondo)	Reporte con desagregación por fuente de alimentación y por sujeto beneficiario (mujeres, comunidades negras, pueblos indígenas). Incluye zonas PDET de forma diferenciada.
ANT — respuesta directa a la Defensoría	Registros administrativos por dependencia: adjudicación con título definitivo (SATZF), adquisición y entrega provisional a comunidades étnicas (DAE) y formalización de propiedad privada rural (SSJ).	2016 a julio de 2026 (corte 6–15 jul. 2026)	Oficio radicado 202660001276401 (15 jul. 2026), en respuesta al radicado ANT 202662002529562. Los resultados corresponden a la gestión reportada por estas dependencias y no constituyen un consolidado de todas las modalidades de acceso y formalización de tierras de la ANT.
Contador Oficial de la Reforma Agraria (MADR)	Resultados gubernamentales en acceso y formalización de tierras y reconocimiento de derechos territoriales étnicos; incluye títulos registrados, pendientes de registro y entregas provisionales	2022 a julio de 2026	Corresponde al periodo de gobierno 2022–2026 y no al acumulado de implementación del AFP

Fuente: elaboración propia. Defensoría Delegada Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado con base en SIIPO–DNP, Respuesta a requerimiento de la Defensoría (Radicado 202660001276401) (Agencia Nacional de Tierras, 2026a) y Contador Oficial de la Reforma Agraria (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026a).

1. Avances y desafíos en materia de formalización y adjudicación

El presente numeral desarrolla el análisis central del informe, organizado en cuatro componentes: el estado del Fondo de Tierras y un análisis de dos de sus fuentes; el estado de avance en materia de adjudicación; el avance de la formalización de la propiedad rural y, finalmente, los desafíos transversales que condicionan la sostenibilidad de ambos procesos. Más adelante se reúne, de manera independiente, el análisis correspondiente a los municipios PDET, territorios priorizados por el Acuerdo para la transformación rural.

1.1. Fondo de Tierras: conformación y fuentes

La Ley 2294 de 2023 fortaleció los mecanismos de aprovisionamiento del Fondo de Tierras mediante medidas para facilitar la compra directa por oferta voluntaria y la adquisición o transferencia de bienes administrados por la SAE y el Fondo para la Reparación de las Víctimas. Estas medidas constituyen un avance normativo para ampliar la disponibilidad de tierras destinadas a la reforma agraria.

Por su parte, el *Informe de Gestión y Empalme de la Agencia Nacional de Tierras* (Agencia Nacional de Tierras, 2026b), con corte al 30 de abril de 2026, reportó que se habían incorporado 3 087 129,16 hectáreas al Fondo de Tierras en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Dentro de los distintos modos de ingreso reportados por la Entidad se destacan algunos mecanismos directamente relacionados con la gestión para ampliar la disponibilidad de tierras para la reforma rural. Así, la compra representa 242 051,66 hectáreas incorporadas. Por su parte, los procesos agrarios de extinción, recuperación, clarificación y deslinde representan en conjunto 524 581,77 hectáreas, de acuerdo con cálculos propios a partir de la información reportada por la ANT. El inventario restante corresponde a otros modos de ingreso registrados, entre ellos: identificación de predios, transferencias de bienes, apertura de folios de matrícula inmobiliaria, sustracción, donaciones y otras modalidades (Agencia Nacional de Tierras, 2026b, pp. 36-37).

Se debe tener en cuenta que la incorporación de tierras al Fondo no implica que se encuentren inmediatamente disponibles para su adjudicación. La Contraloría General de la República encontró que, con corte al 31 de enero de 2026, el 26 % de las hectáreas ingresadas habían sido objeto de caracterización integral, mientras que 74 % se encontraban pendientes de este proceso (Contraloría General de la República, 2026, p. 131). La caracterización comprende la verificación de las condiciones jurídicas del predio y de sus características técnicas y físicas para determinar si son aptas para la adjudicación. A ello se suman dificultades relacionadas con el saneamiento jurídico y, en algunos casos, con la recuperación material de los inmuebles, lo cual afecta la disponibilidad de las tierras del fondo.

Fuentes de conformación del Fondo de Tierras: compra de tierras y procesos agrarios

Procesos agrarios y su incidencia en la disponibilidad de tierra

El Acuerdo identificó una fuente de tierra, pero todavía no despliega toda su capacidad: la resolución de conflictos de tenencia y uso a través de los procesos agrarios. El propio AFP, en su numeral 1.1.1, contempló como fuentes del Fondo de Tierras los baldíos indebidamente apropiados u ocupados que se recuperen mediante procesos agrarios, así como las tierras obtenidas por extinción del derecho de dominio cuando se incumple la función social y ecológica de la propiedad. El Acuerdo previó que esta recuperación se fortaleciera mediante la formación y actualización catastral, lo cual confirma la relación estrecha entre el ordenamiento de la propiedad, el catastro multipropósito y la democratización del acceso a la tierra. Por su parte, el Decreto Ley 902 de 2017 estableció el Procedimiento Único para tramitar, entre otros asuntos, la clarificación de la propiedad, el deslinde y recuperación de baldíos y la extinción del dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad.

Estos procedimientos han contribuido a la conformación del Fondo de Tierras; como se señaló anteriormente, las hectáreas incorporadas desde las modalidades de proceso agrario de extinción, recuperación, deslinde y clarificación ascienden en conjunto a 524 581,77 hectáreas. Para la Defensoría, estas cifras confirman que los procesos agrarios tienen una capacidad material considerable para nutrir el Fondo de Tierras y, al mismo tiempo, para corregir situaciones históricas de apropiación irregular y de incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Al mismo tiempo, persiste un importante rezago en la resolución de los procesos agrarios. El CONPES 4184 de 2026 reportó 908 840,49 hectáreas correspondientes a procesos que continúan tramitándose desde la Ley 160 de 1994 y se encuentran pendientes de decisión de fondo. Estos procesos no requieren una fase judicial posterior, por lo que su culminación corresponde a la ANT. A ellos se suman cerca de 1,69 millones de hectáreas correspondientes a procedimientos adelantados desde el Decreto Ley 902 de 2017 que permanecen pendientes de decisión de fondo y que, desde el régimen previsto en este decreto ley, comprenden una fase administrativa ante la ANT y una fase judicial posterior.

La ejecución material de las decisiones administrativas enfrenta también obstáculos, particularmente en territorios afectados por el conflicto armado y frente a la resistencia de ocupantes ilegales, circunstancias que pueden impedir que las decisiones adoptadas se traduzcan efectivamente en tierras disponibles para los fines de la reforma agraria (Departamento Nacional de Planeación, 2026c, pp. 39-40).

A su vez, en la fase judicial persisten dificultades para el inicio, el desarrollo y la culminación de los procesos agrarios. El CONPES 4184 identifica conflictos de competencia entre las jurisdicciones civil y administrativa, rechazo de demandas presentadas por la ANT y demoras en la resolución de procesos que ya superaron la etapa administrativa. El documento señala, incluso, que desde la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 no se había resuelto mediante el procedimiento allí establecido ningún proceso de clarificación, deslinde o recuperación de baldíos (Departamento Nacional de Planeación, 2026c, pp. 40, 80-81).

De igual manera, el mismo CONPES advierte la falta de articulación entre las vías administrativa, judicial y comunitaria para la atención de los conflictos agrarios y prevé, como respuesta, la adopción de un protocolo interinstitucional de coordinación y mecanismos de seguimiento. Estas dificultades confirman la urgencia de poner en marcha, en su integralidad, la Jurisdicción Agraria y Rural, creada por el Acto Legislativo 03 de 2023 y desarrollada por la ley estatutaria n. º 2570 de 2026, cuya puesta en funcionamiento requiere aún la expedición de la ley ordinaria que defina sus competencias y procedimientos.

Compra de tierras

La compra directa de tierras adquirió un papel central con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 que fijó como meta la entrega de 1,5 millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras, aunque ya hacía parte de los instrumentos de adquisición previstos en la legislación agraria. Además, en el marco de esta ley se introdujeron mecanismos dirigidos específicamente a facilitar y dinamizar la compra por oferta voluntaria. Entre otras medidas, la norma habilitó modalidades de compra directa de bienes administrados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO) y por el Fondo para la Reparación de las Víctimas. La ley permitiótambién transferencias de inmuebles de otras entidades públicas y estableció un procedimiento especial de compra por oferta voluntaria a cargo de la ANT (Ley 2294 de 2023, arts. 61 y 62).

Posteriormente, el Decreto 033 de 2025 desarrolló medidas para agilizar la negociación directa y su articulación con el registro. Es importante anotar que desde octubre de 2022, el gobierno había suscrito un acuerdo con Fedegán que contemplaba la posibilidad de adquirir tres millones de hectáreas (Radio Nacional de Colombia, 2022).

La implementación de esta apuesta produjo un aumento importante de la gestión de tierras, aunque las cifras disponibles muestran la necesidad de diferenciar las distintas etapas del proceso de compra. De acuerdo con el balance 2022-2026 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se habían efectuado compras por 258 097 hectáreas, mientras que otras 203 020 hectáreas correspondían a procesos con oferta aceptada que aún no habían culminado el trámite de adquisición (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), 2026b, pp. 3-4). Por su parte, el Informe de Gestión y Empalme de la Agencia Nacional de Tierras registra que, con corte al 6 de julio de 2026, 203 540,37 hectáreas habían ingresado al Fondo de Tierras durante el Gobierno 2022-2026 con la modalidad de compraventa (Agencia Nacional de Tierras, 2026b, p. 36).

Pese al fortalecimiento de la compra directa como mecanismo de acceso a tierras, su ejecución avanzó a un ritmo inferior al inicialmente previsto, lo que limitó su contribución al cumplimiento de la meta de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras. El CONPES 4184 de 2026 señala que la compra predio a predio continúa sujeta a procedimientos largos y engorrosos, con múltiples etapas y actores institucionales, y que los procesos de compra directa se han visto ralentizados por deficiencias en los títulos de propiedad privada y en los sistemas de información asociados, desactualización catastral, falsa tradición, diferencias con los propietarios respecto del avalúo comercial, así como retrasos en la actualización de los folios de matrícula inmobiliaria. El citado documento identifica además dificultades en la determinación de precios, particularmente ante posibles dinámicas especulativas y problemas de focalización de las adquisiciones. A ello se suman casos de predios adquiridos con limitaciones para su aprovechamiento agropecuario, así como situaciones de ocupación que han retrasado su entrega efectiva a las comunidades (Departamento Nacional de Planeación, 2026c, pp. 37-39).

Frente a estas dificultades, el CONPES 4184 plantea fortalecer la planificación y focalización territorial de la adquisición y utilizar, conforme con lo establecido en la Ley 2294 de 2023, valores de referencia para orientar los precios. Con ello se busca reducir las ineficiencias de la compra predio a predio, mitigar posibles dinámicas especulativas y orientar los recursos hacia territorios donde la adquisición tenga mayor efecto redistributivo (Departamento Nacional de Planeación, 2026c, pp. 37-39).

1.2. Adjudicación de tierras

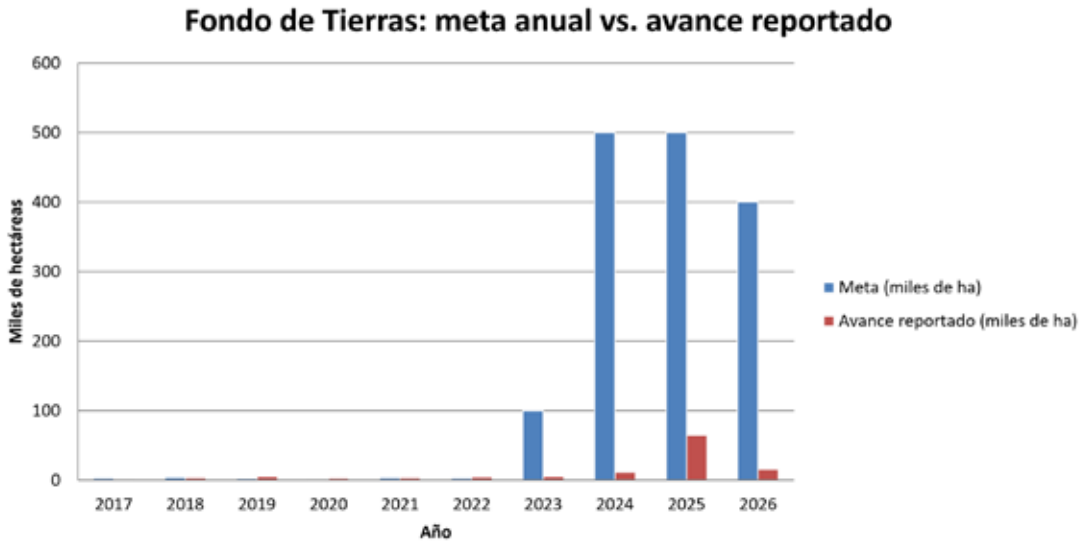
No toda la tierra que llega a una familia o comunidad tiene el mismo grado de seguridad jurídica. Por eso, la Defensoría del Pueblo distingue tres situaciones: (i) tierra adjudicada con título definitivo y registrado; (ii) tierra adjudicada cuyo título todavía está en trámite de registro y (iii) tierra entregada de manera provisional. Solo la primera categoría le da a una familia la certeza plena de que la tierra es suya y, por ende, le brinda plena seguridad jurídica.

Adjudicación con título definitivo y pendiente de registro

El SIIPO mide este componente a través del indicador A.MT.1. (Departamento Nacional de Planeación, 2026a, indicador A.MT). Entre 2017 y 2026, el avance acumulado reportado es de 118 043,66 hectáreas, frente a una meta parcial de 1 517 506 hectáreas para ese mismo periodo. Es decir, un cumplimiento del 7,78 %. La meta global —tres millones de hectáreas al año 2028— parece, con este ritmo, todavía muy lejana.

El Gráfica 1 evidencia una brecha significativa: a partir de 2023, las metas anuales aumentan de forma marcada —100 000 hectáreas ese año, 500 000 hectáreas en 2024 y 2025—, en parte debido a la expectativa que generó la posible compra de predios, mientras el avance efectivamente reportado permanece por debajo de lo proyectado en todos los años del periodo, aunque también muestra una tendencia creciente, con un máximo de 64 427,55 hectáreas en 2025.

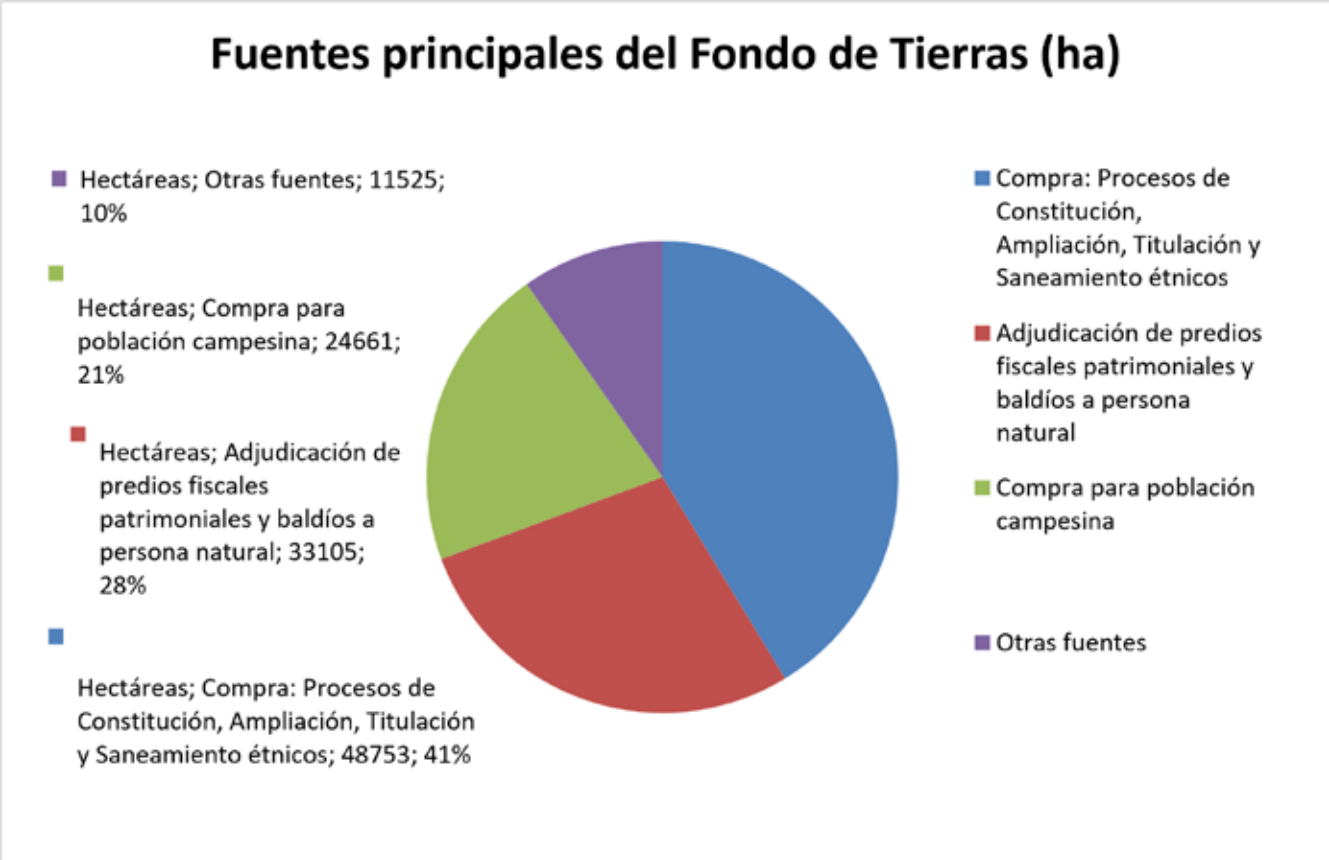
Gráfica 1. Fondo de Tierras: meta anual vs. avance reportado



Fuente: elaboración propia. Defensoría Delegada Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado con base en información del SIIPO (DNP, 2026b)

El SIIPO permite ver, además, de dónde proviene cada hectárea. Entre 2017 y 2026, la fuente principal fue la compra de predios para comunidades étnicas —constitución, ampliación, titulación y saneamiento—, con 48 752,92 ha (41,3 % del total). Le siguen la adjudicación de predios fiscales patrimoniales y baldíos a persona natural y la compra para población campesina en los siguientes porcentajes.

Gráfica 2. Fuentes principales del Fondo de Tierras (hectáreas)



Fuente: elaboración propia. Defensoría Delegada Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado con base en información del SIIPO (DNP, 2026a)

En cuanto a la adjudicación en zonas focalizadas, según la ANT, entre 2016 y 2026, la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas (SATZF) adjudicó 56 349,47 hectáreas a 10 888 familias, a través de 10 535 actos administrativos. Es importante mencionar que esta Subdirección adelanta los procesos de acceso a tierras en zonas focalizadas para la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), mediante una intervención territorial basada en el barrido predial y la atención por oferta. Esta focalización responde a criterios propios del ordenamiento social de la propiedad y, aunque comprende algunos municipios PDET, no coincide plenamente con esta priorización ni cubre la totalidad de sus 170 municipios.

Cuadro 2. Adjudicación de tierras de la SATZF con título definitivo por región, 2016–2026 (Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas – ANT)

Región	Adjudicaciones	Hectáreas	Familias beneficiarias
Caribe	7961	21 371,08	8123
Llanos – Orinoquía	669	16 061,69	825
Sin regionalización (sin dato)	856	8093,35	856
Eje Cafetero y Antioquia	255	3621,93	270
Santanderes	419	3457,58	439
Región Central	352	3299,41	352
Pacífico	22	436,50	22
Amazonía	1	7,93	1
Total	10 535	56 349,47	10 888

Fuente: Agencia Nacional de Tierras, oficio radicado 20266000127640l (2026a, 15 de julio).

La región Caribe concentra la mayor proporción de las adjudicaciones reportadas por la SATZF, en actos administrativos y en hectáreas y familias beneficiarias. Llama la atención, en cambio, que 856 adjudicaciones —el 8,1 % del total— no tengan región asignada en la base de la ANT, lo que sugiere un problema de calidad del dato más que una ausencia real de ejecución.

En cuanto a las adjudicaciones pendientes de registro, aunque no se dispone de una cifra consolidada de toda la implementación, para el periodo 2022-2026 la ANT reportó 47 041,73 hectáreas pendientes de registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (Agencia Nacional de Tierras, 2026b, p. 10).

Entregas provisionales: una seguridad jurídica aún pendiente

En 2026, la ANT reportó 206 273,57 hectáreas entregadas provisionalmente, lo que representa el 59 % de las 351 463,41 hectáreas que la Entidad reporta como tierras entregadas o puestas a disposición de los beneficiarios durante el periodo de gobierno (Agencia Nacional de Tierras, 2026b, pp. 11-12). Esta figura permite poner temporalmente los predios a disposición de los beneficiarios antes de su adjudicación definitiva, para garantizar su administración y aprovechamiento mientras culminan los trámites necesarios para consolidar el acceso a la tierra. Puede comprender, entre otros, predios ya adquiridos por la ANT o que todavía se encuentran en proceso de adquisición.

La alta proporción de entregas provisionales es explicada en el CONPES 4184 por la falta de sincronización entre la disponibilidad de tierras y su asignación definitiva. De acuerdo con el documento, la ausencia de planes de distribución alineados con la disponibilidad real de los predios ha generado una brecha entre la provisión de tierras y su adjudicación, frente a la cual la ANT ha recurrido a las entregas provisionales mientras se completan los procesos de saneamiento jurídico y demás requisitos necesarios para consolidar el derecho de propiedad (Departamento Nacional de Planeación, 2026c, p. 45).

No obstante, a juicio de la Defensoría, las entregas provisionales reflejan una fragilidad estructural en cuanto a la vocación de estabilidad de los resultados; sin títulos definitivos, las familias beneficiarias permanecen en condición de vulnerabilidad y ante cualquier incumplimiento en las condiciones de

la entrega provisional están expuestas a que les sea retirada la entrega y afronten pérdidas de cultivos, trabajo agrario, semillas y otras pérdidas. Así lo ha podido constatar la Defensoría del Pueblo a través del acompañamiento territorial que ha venido realizando en Casanare, Huila y otras regiones, donde se han documentado casos de retiro de entregas provisionales previamente otorgadas.

Es necesario garantizar que la provisionalidad no se prolongue y afecte la consolidación del derecho de propiedad. La Resolución 202510303496786 del 4 de diciembre de 2025 establece una duración inicial de hasta un año y admite prórrogas cuando no haya culminado la adjudicación definitiva, sin fijar un plazo máximo para completar este tránsito. Por lo tanto, se requiere hacer mayor seguimiento al tiempo de permanencia de los predios con esta figura, para adoptar medidas que permitan superar los obstáculos que retrasan su adjudicación y así evitar que se prolongue la provisionalidad y se retrase la consolidación del derecho de propiedad.

La regulación de las entregas provisionales plantea, además, interrogantes sobre su articulación con el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO). Aunque la Resolución 202510303496786 incorpora criterios para seleccionar a sus beneficiarios —como arraigo territorial, reivindicaciones históricas y compromisos derivados de movilizaciones o mesas de negociación—, no establece reglas claras de ponderación entre ellos. Por ello, es importante precisar cómo se articulan estos criterios con las reglas de priorización del RESO establecidas en el Decreto Ley 902 de 2017; la eventual falta de transparencia en estos criterios puede profundizar la conflictividad territorial, generar percepciones de trato desigual y afectar la legitimidad de las decisiones institucionales.

Buena parte de las tierras entregadas provisionalmente cuentan con un importante trabajo agrícola y con procesos de arraigo de las comunidades campesinas y étnicas que las ocupan, que han fortalecido la confianza de las comunidades en la institucionalidad. En ese sentido, es fundamental que la ANT evalúe cada caso específico para avanzar en el proceso de adjudicación definitiva, en aplicación del principio de confianza legítima que orienta las actuaciones de la administración.

Los riesgos para la permanencia de las comunidades en predios entregados provisionalmente también se evidencian en decisiones judiciales recientes. En la Sentencia T-077 de 2026, la Corte Constitucional examinó la decisión de la Fiscalía 50 Especializada de Extinción de Dominio de levantar la medida cautelar de secuestro sobre el predio El Amparo, que afectaba la permanencia de las familias campesinas de ASOCADAR, asociación a la que la SAE había entregado provisionalmente el inmueble. En su análisis, la Corte destacó la protección constitucional del campesinado y la necesidad de un enfoque diferencial, en el marco del reconocimiento establecido por el Acto Legislativo 01 de 2023. Aunque declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, determinó que se había vulnerado el debido proceso de la asociación, al no garantizar su participación pese a tener un interés legítimo en la actuación. Asimismo, previno a la Fiscalía para que, antes de adoptar nuevas decisiones en ese proceso, consultara al Ministerio Público y a la SAE sobre la situación jurídica de los predios y de las comunidades que los ocupaban provisionalmente (Sentencia T-077/26).

Al analizar este caso, la Corte retomó lo señalado en la Sentencia C-340 de 2025 sobre la victimización histórica del campesinado:

> La población campesina ha sido una víctima histórica del conflicto armado. Como consecuencia de ello, ha sufrido desplazamiento forzado, homicidios, desapariciones forzadas y estigmatizaciones de agentes estatales y no estatales. Este ciclo de violencia ha ocasio-

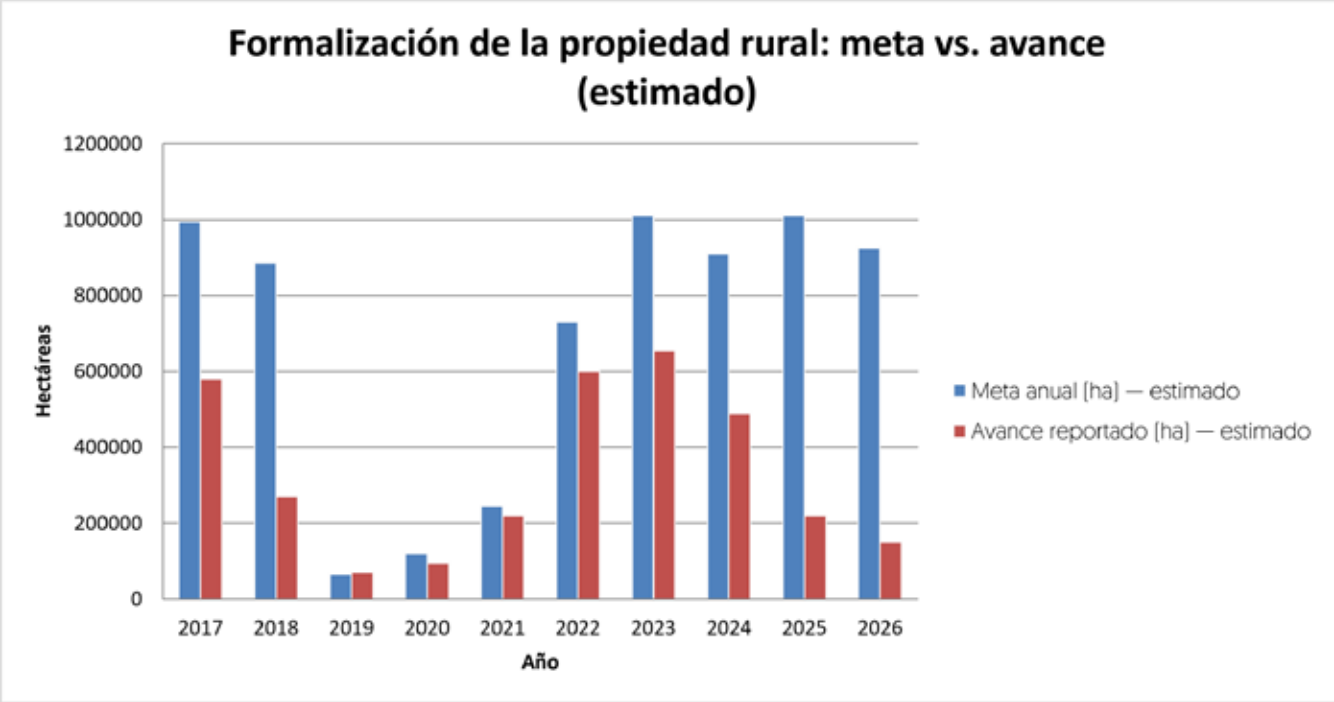
nado que el campesinado abandone sus tierras o les sean despojadas y, como resultado, exista una progresiva concentración de la tierra, que excluye así al campesinado de la propiedad de la tierra y, en última instancia, de otros derechos como el mínimo vital y la seguridad alimentaria (Sentencia C-340/25).

1.3. Formalización de la propiedad rural

La formalización busca regularizar y brindar seguridad jurídica a los derechos sobre predios rurales previamente ocupados o poseídos. Según la naturaleza jurídica del inmueble, puede comprender la formalización de la propiedad privada o la adjudicación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales a sus ocupantes. Es, en ese sentido, una forma de saldar la deuda histórica con miles de familias que ocupan y trabajan la tierra desde hace años sin contar con títulos que respalden jurídicamente sus derechos.

El SIIPO sigue este compromiso con el indicador A.MT.2 (Departamento Nacional de Planeación, 2026b, indicador A.MT.2). Entre 2017 y 2026 reporta un avance de 3 349 711,66 hectáreas frente a la meta de 7 000 000 hectáreas; es decir, un 47,85 % de cumplimiento. Se trata de una cifra importante, sin embargo, su comportamiento anual matiza sustancialmente esta primera lectura.

Gráfica 3. Formalización de la propiedad rural: meta anual vs avance reportado



Fuente: elaboración propia con base en SIIPO–DNP, indicador A.MT.2 (2026b).

A este avance relativo se suma un volumen significativo de procesos que han conducido a la titulación, pero no al registro. Según el Informe de Empalme de la ANT, la Entidad reportó 821 636,68 hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural tituladas pendientes de registro (Agencia Nacional de Tierras, 2026b, p. 24). La información disponible no permite establecer qué proporción de las

hectáreas pendientes corresponde a títulos aún no radicados, trámites en curso ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) o actos devueltos que requieren subsanación, lo que dificulta identificar los principales cuellos de botella y las entidades responsables de superarlos.

Formalización mediante atención por oferta en zonas focalizadas

Al examinar específicamente los resultados alcanzados en las zonas focalizadas, la información remitida por la ANT reporta 106 267,26 hectáreas correspondientes a 13 862 familias entre 2016 y 2026. La respuesta de la ANT a la Defensoría permite separar lo que ya tiene registro de lo que sigue en trámite. Esta información corresponde a la gestión que adelanta la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas (SATZF) para campesinos, población desplazada, personas jurídicas y víctimas, conforme con el artículo 23 del Decreto Ley 2363 de 2015, en la adjudicación de baldíos y de bienes fiscales patrimoniales. Se trata, en todo caso, de una de las dos vías a través de las cuales la ANT avanza en el objetivo más amplio de formalización y ordenamiento social de la propiedad rural que recoge el indicador A.MT.2 del PMI.

Cuadro 3. Estado registral de la formalización, 2016–2026 (Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas – ANT)

Estado registral	Hectáreas	% del total	Familias
Registrado o aprobado en Sinergia (i)	74 619,36	70,2 %	10 483
Pendiente de registro — notificación, radicación en ORIP o nota devolutiva (ii)	31 647,90	29,8 %	3379
Total	106 267,26	100,0 %	13 862

Fuente: elaboración propia con base en Agencia Nacional de Tierras, oficio radicado 20266000127640l (2026a, 15 de julio), consolidando las seis etapas registrales reportadas por la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas para las categorías campesino, desplazado, persona jurídica y víctima.

Cerca de una cuarta parte de las familias cuya formalización gestiona la dependencia respectiva —3379 de 13 862— siguen esperando el registro definitivo. La mayoría de ellas son campesinas: 12 988 de las 13 862 familias en todo el proceso, es decir, el 93,7 % corresponde a quienes más dependen de que la ANT agilice los trámites pendientes. Más allá del rezago registral, estas cifras permiten observar el alcance que ha tenido la formalización mediante atención por oferta en las zonas focalizadas. Después de 10 años de implementación del Acuerdo, los resultados acumulados muestran que esta modalidad de intervención territorial continúa teniendo un alcance limitado frente a la apuesta por avanzar de manera masiva en el ordenamiento social de la propiedad rural.

Formalización registrada por la Subdirección de Seguridad Jurídica

Con una competencia distinta —formalizar propiedad privada rural desde el Decreto Ley 902 de 2017—, la Subdirección de Seguridad Jurídica (SSJ) de la ANT reporta 45 811 títulos formalizados y registrados entre 2016 y julio de 2026: 89 980,34 hectáreas, para un promedio de 1,96 hectáreas por cada predio. La siguiente Gráfica muestra los ocho departamentos donde más se ha formalizado.

Gráfica 4. Formalización de propiedad rural registrada por departamento 2016-2026



Fuente: Agencia Nacional de Tierras – Subdirección de Seguridad Jurídica, oficio radicado 20266000127640 1 (2026a, 15 de julio).

Tolima, Boyacá y Cauca concentran más de la mitad de lo formalizado por esta dependencia (52,7 %). La ANT reporta, además, 15 180 títulos de formalización conjunta desde la modalidad de pareja, equivalentes a 26 988,19 hectáreas; esta información se retoma en el numeral 2.1, dedicado al enfoque de género.

1.4. Desafíos transversales: protección del campesinado y pueblos étnicos, a nivel individual y comunitario

Entregar tierra no basta si quien la recibe no puede vivir en ella con protección de su vida, integridad, libertad y demás derechos fundamentales. La Defensoría ha venido registrando más de 80 situaciones de riesgo en comunidades beneficiarias de procesos de acceso a tierras: amenazas, agresiones físicas, desplazamientos forzados, destrucción de bienes, en los últimos años.

Cuadro 4. Situaciones de riesgo de derechos humanos del campesinado por departamento, en el marco de la implementación de la Reforma Agraria

Departamento	N° de situaciones	Tipo de afectaciones reportadas
Bolívar	4	Amenazas; hostigamiento e intimidación; extorsión; perturbación a la posesión de la tierra; delitos contra la integridad personal; control territorial de grupos armados.
Boyacá	6	Amenazas; intimidación; hostigamiento; riesgo para líderes o miembros de la asociación; presión para abandonar el proceso de tierras o el predio; afectación a la permanencia en el territorio/actividades productivas.
Caldas	1	Suplantación de autoridad o función pública; constreñimiento ilegal.
Cundinamarca	2	2 homicidios en Puerto Salgar; amenazas e intimidación.
Caquetá	1	Amenazas.
Cesar	4	Amenazas a la vida; 1 homicidio en La Gloria; intimidación; hostigamiento; presencia o control de grupos armados; ocupación irregular de predios/intento de toma de tierras; retenciones ilegales; amenaza a persona LOSIGNH.
Córdoba	23	Amenazas e intimidaciones; aparente presencia de grupos armados.
Magdalena	7	Amenazas; intimidación; 3 homicidios (1 en San Sebastián y 2 en San Zenón); presencia o actuación de grupos armados al margen de la ley; conflicto por tenencia o uso de la tierra.
Meta	11	Amenazas e intimidación; fuerte conflictividad entre la comunidad de Barrulia y los menonitas; caso étnico El Porvenir; tortura.
Norte de Santander	1	Amenazas contra firmante de paz.
Santander	1	Amenazas e intimidaciones; hurtos.
Sucre	4	Hostigamientos; amenazas; presencia de grupos armados; suplantación de las autoridades públicas (particularmente ANT).
Casanare	1	Amenazas.
Atlántico	1	Amenazas; hostigamiento.
Valle del Cauca	15	Amenazas; hostigamiento; 3 homicidios en Yotoco.
Total	82	

Fuente: Defensoría del Pueblo, Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado (2026).

Detrás de estas cifras hay un trabajo concreto de la Defensoría: a través del Mecanismo Defensorial de Monitoreo y Acompañamiento al Campesinado y Pueblos Étnicos en el marco de la Reforma Rural Integral, se contactó directamente a 276 líderes de 126 organizaciones campesinas y se documentaron amenazas, hostigamientos, extorsiones y homicidios y se activó un mecanismo de articulación para agilizar las medidas de protección, que cuenta con acompañamiento de las entidades internacionales como la MAPP OEA, la Misión de Verificación de la ONU y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Frente a los riesgos de seguridad que enfrentan las comunidades beneficiarias de los procesos de acceso a tierras, los ministerios de Agricultura y de Defensa expidieron la Resolución Conjunta 000119/005746 de 2026, que establece medidas de coordinación entre la ANT y la Fuerza Pública antes, durante y después de las diligencias de la Agencia. Asimismo, la Unidad Nacional de Protección (UNP) ha avanzado en la expedición de órdenes de trabajo para la adopción de medidas de protección individual y colectiva.

Si bien estas medidas constituyen avances en la respuesta institucional, la persistencia de los hechos de violencia evidencia la necesidad de hacer seguimiento a su implementación y efectividad, así como de fortalecer las medidas preventivas y de protección que permitan garantizar la permanencia segura de las comunidades en las tierras entregadas.

Conflictividades territoriales

El AFP planteó mecanismos ágiles para resolver los conflictos de tenencia y uso de la tierra; sin embargo, 10 años después, el balance es modesto. La disputa por la tierra sigue generando tensiones entre actores rurales, campesinos y pueblos étnicos, incluso al interior de las propias comunidades. Muestra de ello son los enfrentamientos que persisten en Silvia (Cauca), entre el Resguardo de Guambía (pueblo misak) y el Resguardo Pitayó (pueblo nasa) (Defensoría del Pueblo, 2026b), que ha dejado varias víctimas de ambos pueblos étnicos.

La Jurisdicción Agraria y Rural sigue esperando una ley ordinaria planteada en la reforma constitucional introducida mediante el Acto Legislativo 03 de 2023. El CONPES 4184 de 20F26 identifica, entre los principales obstáculos para la resolución de conflictos agrarios, la falta de articulación entre las vías administrativa, judicial y comunitaria. La propia ANT reconoce avances en el diseño de rutas de atención, pero también admite que falta consolidarlas y hacerles seguimiento sostenido (ANT, 2026b). Por otra parte, no se han concertado y adoptado los mecanismos de resolución de conflictos territoriales previstos en el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017, que deben involucrar la participación de pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades negras y otros habitantes rurales. Entretanto, se han expedido instrucciones y directivas para atender situaciones específicas, como la Directiva 01 de 2026 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo alcance se analiza en el informe sobre territorialidades campesinas. Estas actuaciones no sustituyen el cumplimiento del mandato previsto en el citado artículo.

Integralidad del acceso y la formalización de tierras: articulación con bienes, servicios y desarrollo productivo

El acceso y la formalización de tierras deben articularse con las medidas integrales previstas en el Punto 1 del AFP para que las familias puedan producir, comercializar y generar ingresos sostenibles. El AFP y la Ley 2294 de 2023 son claros en que la Reforma Rural Integral debe ir acompañada de bienes públicos rurales: vías, riego, electrificación, salud, educación. Sin ellos, la brecha entre el campo y la ciudad no se cierra. Este desafío también es reconocido por el CONPES 4184 de 2026 que señala que no se ha logrado articular de manera efectiva la redistribución de la tierra con el acceso a activos productivos, la provisión de bienes públicos y la transformación territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2026c, p. 14).

El SINRADR constituye un avance relevante en esta materia (Decreto 1406 de 2023). Se trata de un mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a materializar la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral (Ley 2294 de 2023, artículo 51). La ley dispuso además que sus subsistemas deben estar coordinados entre sí. Entre estos se encuentran los relacionados con adquisición y adjudicación de tierras; acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras; investigación, asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología; economía campesina, comercialización y fomento agroindustrial y crédito agropecuario y gestión de riesgos (Ley 2294 de 2023, artículo 52; Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2026). Según la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en este cuatrienio se reactivó el subsistema encargado de acceso a servicios básicos e infraestructura rural, que hoy integra 10 de los 16 planes sectoriales de la RRI. Falta, eso sí, conocer y poder medir si esta arquitectura institucional ya está mejorando la vida de quienes reciben tierra.

No obstante, la materialización territorial de esta articulación enfrenta dificultades asociadas al limitado despliegue de la atención por oferta. El Decreto Ley 902 de 2017 dispuso que, en las zonas focalizadas, el procedimiento único se adelante mediante barrido predial masivo y conforme con los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), con prioridad a los territorios PDET (Decreto Ley 902 de 2017, artículo 40). Asimismo, estableció entre los criterios de los POSPR el enfoque territorial y la articulación entre los distintos sectores y entidades (Decreto Ley 902 de 2017, artículo 43). Sin embargo, como se señaló en los apartados anteriores, los resultados acumulados de adjudicación y formalización gestionados por la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas muestran todavía un alcance limitado de esta intervención territorial (Agencia Nacional de Tierras, 2026b). Ello dificulta que los procesos de acceso y formalización se desarrollen de manera articulada con los demás bienes, servicios y medidas de desarrollo rural necesarios para su sostenibilidad.

A esto se suma que la información reportada sobre la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales presenta vacíos y limitaciones que dificultan establecer sus resultados en algunos componentes. Adicionalmente, los indicadores disponibles se concentran principalmente en reportar los avances de cada Plan de manera independiente, sin permitir establecer suficientemente en qué medida su implementación se articula territorialmente con los procesos de acceso y formalización de tierras.

En comercialización, por ejemplo, aunque los circuitos cortos alcanzan 93,94 % de avance acumulado y el fortalecimiento asociativo 93,64 %, el SIIPO para la anualidad de 2025 no evidencia resultados cuantitativos de implementación de la Estrategia Nacional de Comercialización entre 2020 y el primer trimestre de 2026, ni indicadores suficientes sobre la permanencia y el impacto económico

de las organizaciones fortalecidas. En extensión agropecuaria, en cambio, sí se reportan avances cuantificables: 3130 productores PDET atendidos de enero a junio de 2026, el 129 % de la meta anual de 2410, aunque sin precisar si corresponden a las mismas familias beneficiarias de los procesos de acceso y formalización de tierras (DNP, 2026b).

En consecuencia, no es posible determinar si las familias beneficiarias están accediendo de manera concurrente a los bienes, servicios y medidas de desarrollo productivo necesarios para garantizar la sostenibilidad del acceso a la tierra.

El desafío para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), entre otras, es asegurar que el acceso y la formalización de la tierra, especialmente en territorios PDET, se articulen territorialmente con la provisión de los bienes y servicios públicos rurales necesarios para la actividad productiva —como vías, riego y electrificación—, así como con proyectos productivos, extensión agropecuaria, adecuación de tierras, financiamiento, fortalecimiento de la asociatividad y comercialización y agrologística, e incorporar indicadores que permitan establecer si estas intervenciones concurren efectivamente en las familias y territorios beneficiarios y les permiten generar ingresos sostenibles y mejorar sus capacidades agroproductivas.

1.5. Los municipios PDET: un balance conjunto

El Acuerdo priorizó 170 municipios, agrupados en 16 subregiones PDET, como los territorios donde la transformación rural debía manifestarse con mayor intensidad. Corresponde entonces preguntar si el acceso y la formalización de tierras han seguido esa misma prioridad. La respuesta, a la luz de los datos disponibles, evidencia una baja articulación.

Cuadro 5. Participación de los municipios PDET en el acceso y la formalización de tierras (2016–2026)

Componente	Total nacional	Total en municipios PDET	% en PDET
Fondo de Tierras – hectáreas entregadas (SIIPO, A.MT.1)	118 043,66 ha	20 387,44 ha	17,3 %
Adjudicación con título definitivo (ANT – SATZF)	56 349,47 ha / 10 535 adjudicadas	14 035,25,7 ha* / 3120 adjudicadas	24,9 %
Adquisición y entrega provisional a comunidades étnicas (ANT – DAE)[5]	130 265,94 ha / 742 predios	21 713,36 ha / 212 predios	16,7 %
Formalización de la propiedad rural (SIIPO, A.MT.2)	3 349 711,66 ha	1 378 691,59 ha	41,2 %

Fuente: elaboración propia con base en SIIPO–DNP (2026b) y Agencia Nacional de Tierras, oficio radicado 20266000127640l (2026, 15 de julio).

[5] Esta fila se incluye con fines ilustrativos del comportamiento territorial histórico de la provisionalidad étnica en municipios PDET y no como una medida del estado actual de titulación en estos territorios. La cifra corresponde al acumulado histórico de entregas provisionales efectuadas por la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT entre 2016 y 2026, por lo que no refleja cuántos de estos predios ya alcanzaron su titulación definitiva ni cuántos continúan hoy bajo esa figura transitoria. Se cita, en consecuencia, como contexto territorial de la gestión étnica en zonas PDET, no como un indicador comparable en naturaleza jurídica con los demás componentes de este cuadro.

La formalización de tierras presenta una significativa concentración territorial en los municipios PDET: el 41,2 % de lo formalizado en el país, según cálculos propios con base en el SIIPO, se localizó en estos municipios. La adjudicación vía Fondo de Tierras, en cambio, muestra una proporción considerablemente menor —17,3 %—. Sin embargo, esta diferencia no permite concluir por sí sola que haya existido una mayor focalización de la política de formalización hacia los territorios PDET. Los resultados deben analizarse teniendo en cuenta la composición de las hectáreas formalizadas y el peso que han tenido los procesos atendidos por demanda.

En este sentido, en la adjudicación y en la formalización resulta necesario fortalecer la atención por oferta, sin desatender la atención por demanda, y la priorización efectiva de los municipios PDET, lo que permitiría, además, una mayor articulación territorial de estas intervenciones con las medidas de desarrollo productivo y la provisión de los bienes y servicios públicos necesarios para garantizar un acceso integral y sostenible a la tierra.

2. Enfoques transversales

2.1. Enfoque de género

El AFP reconoció a las mujeres rurales como beneficiarias prioritarias del acceso y formalización de tierras. El Decreto Ley 902 de 2017 incorporó criterios de priorización para las mujeres rurales, en particular las mujeres cabeza de familia, en los mecanismos de acceso y formalización. Posteriormente, la Ley 1900 de 2018 estableció medidas específicas para promover la equidad de las mujeres rurales en la adjudicación de baldíos, la formalización y el acceso a proyectos productivos, mientras que, en el ámbito institucional, la ANT creó en 2018 la Unidad Coordinadora de Género y Mujer Rural (Resolución 4180 de 2018).

Más recientemente, el artículo 341 de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, estableció medidas para fortalecer el acceso de las mujeres rurales a la tierra, las cuales fueron desarrolladas mediante el Decreto 1396 de 2024, que creó el Programa Especial de Adjudicación de Tierras para Mujeres Rurales como mecanismo de acción afirmativa para priorizar su acceso a la tierra. Este decreto también ajustó el seguimiento de la titulación conjunta, para distinguir los títulos individuales de aquellos otorgados conjuntamente a cónyuges o compañeros permanentes, sin clasificar a uno de ellos como “titular principal” (Ley 2294 de 2023, artículo 341; Decreto 1396 de 2024, artículo 2.14.27.6).

En 2024, mediante la Resolución 202410304953146, la ANT creó el Comité para las Mujeres Rurales y los Enfoques Diferenciales (CMRED), como instancia para articular las medidas afirmativas y transversalizar los enfoques de género y diferenciales en la gestión de tierras. En 2025, la Ley 2462 modificó la Ley 731 de 2002 y reforzó las medidas para garantizar los derechos de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca, donde se incluyeron disposiciones sobre acceso a la tierra y el reconocimiento de las actividades de cuidado en los procesos de acceso y formalización.

Finalmente, en enero de 2026 se adoptó la Circular Conjunta 001 de 2026 entre la Contraloría, la Procuraduría y la Defensoría, orientada a ampliar los espacios territoriales y nacionales de participación de la Comisión de Seguimiento para la Defensa de la Mujer Rural, Campesina y de la Pesca.

La Comisión ha realizado sesiones con amplia participación de liderazgos e instituciones concernidas en la garantía de sus derechos en Pasto (Nariño), en octubre de 2025, y en los Montes de María, en septiembre de 2026.

El SIIPO permite observar el comportamiento de este componente en cifras. Dado que las fichas públicas de los indicadores específicos de género del Plan Marco de Implementación (PMI) no se encuentran actualizadas, el A.G.1 sobre hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras presenta información hasta junio de 2023 y el A.G.4 sobre hectáreas formalizadas para mujeres rurales, hasta marzo de 2023. Para este balance se realizaron cálculos propios a partir de la información reportada en el sistema.

En materia de adjudicación de tierras se reportan 21 287,93 hectáreas entregadas a mujeres entre 2017 y junio de 2026, equivalentes al 18,0 % del total del indicador. En formalización, la proporción desciende a 6,97 % (233 393,13 hectáreas de 3 349 711,66 hectáreas). Esta diferencia se explica, en parte, porque una parte importante de las hectáreas formalizadas corresponde a procesos de titulación colectiva étnica, respecto de los cuales no procede la desagregación por género del titular individual.

La información que reporta directamente la ANT permite mirar con más detalle la formalización individual y conjunta de la propiedad privada rural, a cargo de la Subdirección de Seguridad Jurídica.

Cuadro 6. Mujeres rurales beneficiarias de acceso y formalización de tierras por parte de la SATZF y SSJ (corte junio–julio de 2026)

Indicador (fuente ANT)	Cifra	Observación
Mujeres beneficiarias de procesos de adjudicación (SATZF)	12 169 mujeres / 53 431 hectáreas	Mujeres beneficiarias, de manera única o conjunta con su pareja, de procesos de adjudicación que comprenden estas hectáreas; equivalen a casi la totalidad de las 56 349,47 hectáreas adjudicadas por la SATZF (Cuadro 3), por lo que esta cifra constituye un **subconjunto** de ese total y no una adjudicación adicional o exclusiva a mujeres.
Formalización individual — titular mujer (SSJ)	15 967 títulos / 25 188,38 hectáreas	Sobre 29 954 títulos individuales (13 987 con titular hombre).
Formalización conjunta (pareja) — mujer titular principal (SSJ)	5315 títulos / 7995,62 hectáreas	Sobre 15 180 títulos conjuntos (9865 con titular principal hombre).

Fuente: Agencia Nacional de Tierras, oficio radicado 20266000127640l (2026a, 15 de julio).

De las 56 349,47 hectáreas adjudicadas por la SATZF entre 2016 y 2026 (Cuadro 3), 53 431 hectáreas —el 94,8 %— corresponden a procesos en los que al menos una mujer figura como beneficiaria, ya sea de manera única o conjunta con su pareja, según precisa la propia ANT. Según los cálculos de la Defensoría del Pueblo, a partir de la información remitida, las mujeres son titulares en una mayoría de los títulos individuales de formalización de propiedad privada (15 967 de 29 954, el 53,3 %).

La lectura conjunta de estos indicadores arroja un resultado significativo. Las mujeres para estos dos casos representan un porcentaje sustantivo de los títulos entregados ya sea de manera individual o conjunta.

Por otra parte, la extensión promedio de sus predios (1,58 hectáreas por título) continúa siendo inferior a la de los hombres (2,58 hectáreas por título) (Agencia Nacional de Tierras, 2026b). Esto confirma un patrón que la Defensoría ha advertido en su labor de seguimiento: las mujeres acceden en forma progresiva a la propiedad, pero en parcelas de menor tamaño y potencial productivo.

Detrás de estos números, la Defensoría subraya que las mujeres rurales no son solo beneficiarias de un programa, son sujetas políticas y sociales que históricamente han enfrentado barreras de acceso a la educación, la economía, la justicia y la política. Por ello, los avances en adjudicación y formalización son reflejo de su lucha por ser reconocidas como titulares y deben analizarse también a partir de las condiciones que permiten uso, goce y aprovechamiento productivo de la tierra.

El CONPES 4184 de 2026 ratifica el diagnóstico de la Defensoría al señalar que el 75,1 % de las mujeres propietarias poseen predios menores de tres hectáreas, frente al 62,1 % de los hombres, situación que está asociada a desventajas productivas como mayores costos por unidad producida y menor utilización de maquinaria o tecnologías modernas. El mismo documento reconoce los avances recientes en adjudicación y formalización a mujeres, pero advierte que estos todavía no garantizan una articulación efectiva entre redistribución e inclusión socioeconómica, e identifica barreras en el acceso a acompañamiento técnico y formación adaptados a las condiciones de las mujeres rurales (Departamento Nacional de Planeación, 2026c, pp. 89-91). En esta dirección, la ANT reporta avances en estrategias de fortalecimiento de capacidades, comercialización y proyectos productivos dirigidas a mujeres rurales y otras poblaciones; sin embargo, la información reportada no permite establecer en qué medida estos esfuerzos concurren con los procesos de acceso y formalización de tierras (Agencia Nacional de Tierras, 2026b, pp. 21-22).

2.2. Enfoque étnico

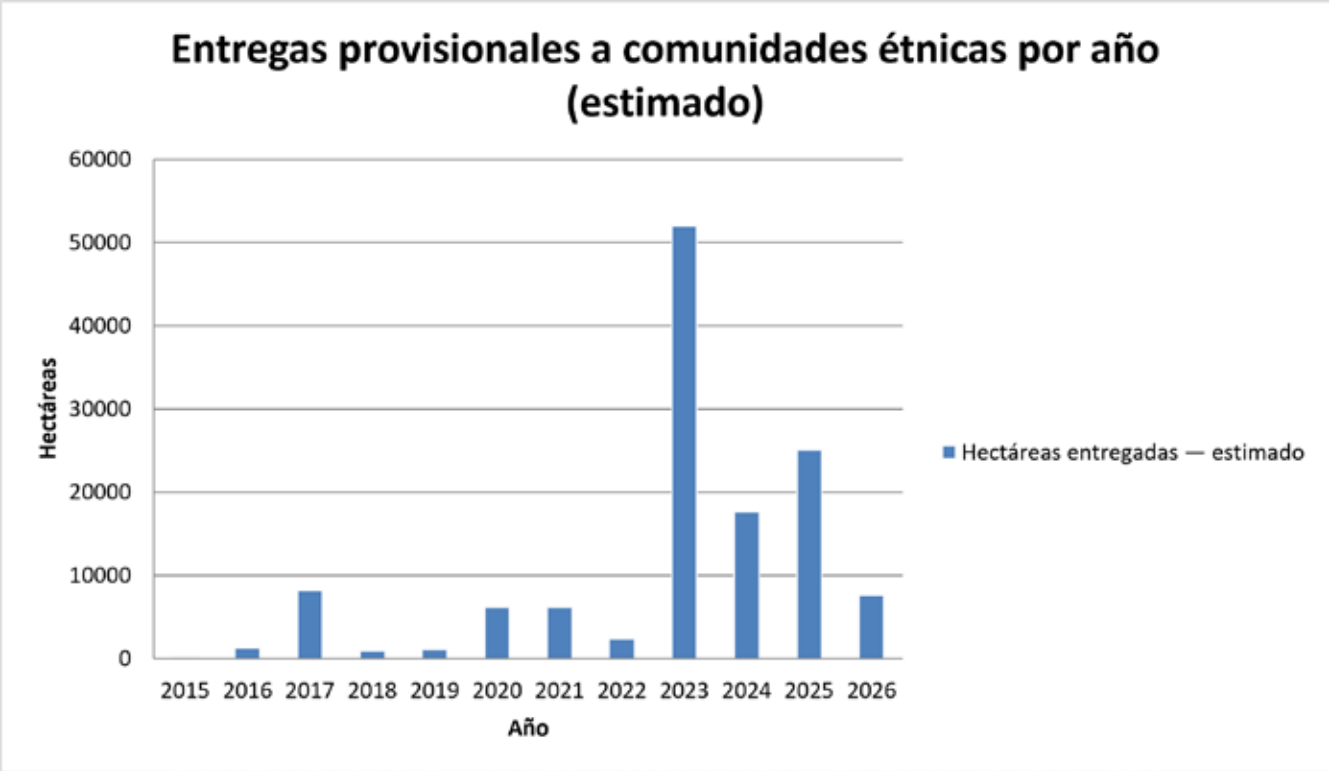
La Defensoría reconoce avances en el reconocimiento y protección de los derechos territoriales de los pueblos étnicos, pero también advierte que persisten dinámicas de despojo, ocupación y transformación de sus territorios, que agravan el riesgo de extinción física y cultural para los pueblos indígenas, así como el desarraigo comunitario para el pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero (Defensoría del Pueblo, Delegada para Pueblos Étnicos, 2025).

El PMI cuenta con doce indicadores étnicos a cargo de la ANT para el seguimiento de los compromisos en materia de tierras. Sin embargo, nueve de ellos registran 0 % de avance en el SIIPO y los restantes presentan información que no refleja los resultados más recientes reportados por la Entidad. Estas limitaciones dificultan establecer, a partir del sistema de seguimiento del PMI, un balance actualizado y consolidado de la implementación de los compromisos étnicos en materia de tierras.

A partir de las cifras disponibles en el SIIPO para las metas en adjudicación y formalización, la Defensoría identificó que los pueblos étnicos representan una proporción significativa de los resultados acumulados en acceso y, especialmente, en formalización. De las 118 043,66 hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras, 49 045 hectáreas corresponden a pueblos y comunidades étnicas, equivalentes en conjunto al 41,5 % del total. En formalización, de las 3 349 711,66 hectáreas reportadas en el indicador A.MT.2, 2 678 951,43 hectáreas corresponden a territorios étnicos, aproximadamente el 80 % del total formalizado.

Se registra también un número importante de entregas provisionales. La Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) de la ANT reporta que, entre 2015 y 2026, adquirió y entregó de manera provisional 130 265,94 hectáreas a comunidades indígenas y negras, en 742 predios, en beneficio de 105 836 familias. La siguiente Gráfica muestra cómo se comportó esta cifra año a año, con un pico notable en 2023.

Gráfica 5. Entregas provisionales de predios a comunidades étnicas por vigencia 2015-2026



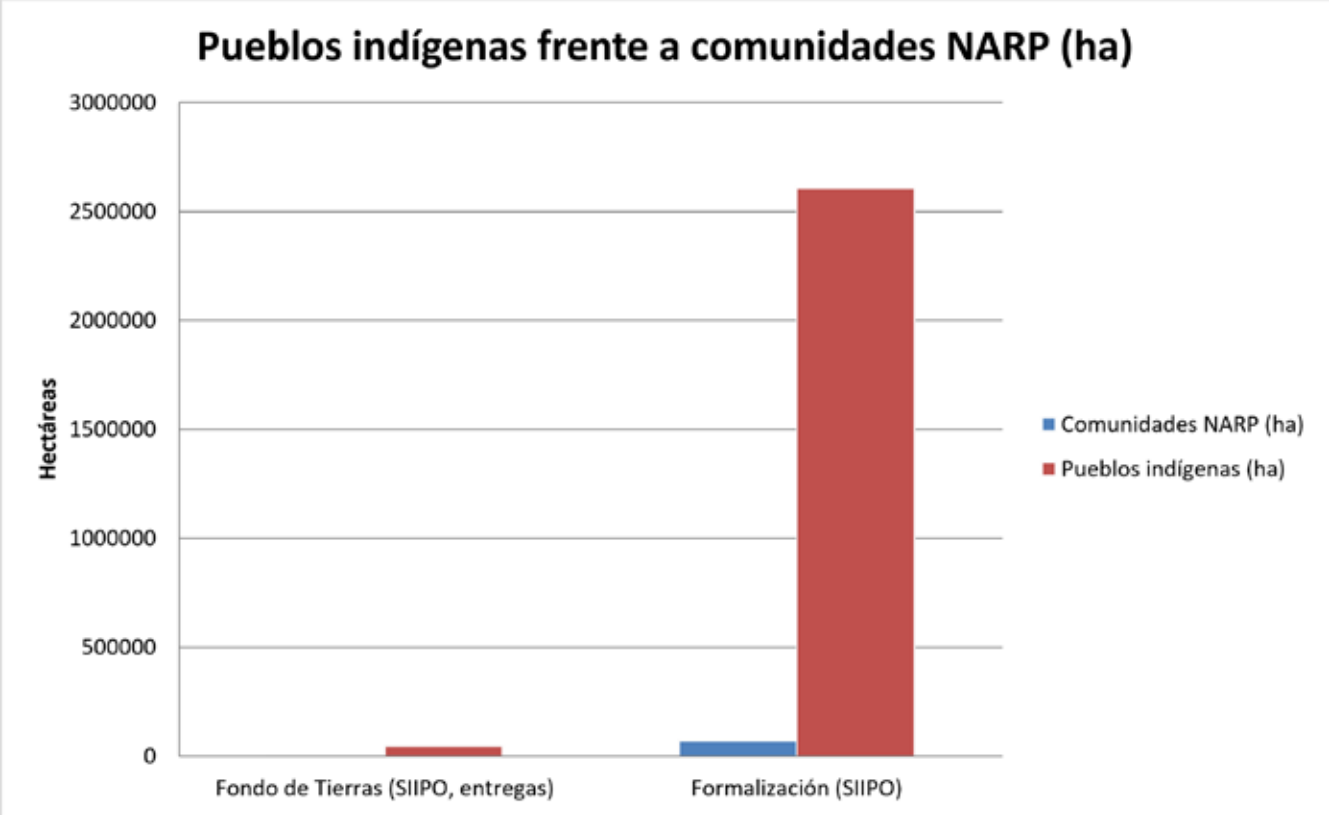
Fuente: Agencia Nacional de Tierras – Dirección de Asuntos Étnicos, oficio radicado 20266000127640l [2026a, 15 de julio].

Conviene precisar qué significa, en la práctica, una entrega "provisional". La ANT establece que no equivale a formalización definitiva, sino a una etapa intermedia del procedimiento —el uso material del predio mientras la Subdirección de Asuntos Étnicos tramita, en paralelo, la constitución, ampliación, saneamiento o titulación colectiva conforme con la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015—. Para las comunidades, esto se traduce en la ocupación y el trabajo de la tierra sin que exista todavía, en sentido estricto, un derecho consolidado sobre ella. Para el caso de la información suministrada por la DAE de la ANT, es importante anotar que esta es un acumulado histórico de entregas provisionales; sin embargo, esto no refleja el estado actual del proceso de titulación definitiva, que de hecho puede haberse concluido en muchos de estos casos.

En paralelo, el informe de advertencia de la Defensoría documenta que, en el periodo de seguimiento, se constituyeron 123 resguardos indígenas (316 814 hectáreas) y se ampliaron 94 (811 538 hectáreas), mientras que, para comunidades negras se constituyeron 98 Consejos Comunitarios (67 763 hectáreas) y se ampliaron cuatro (654 hectáreas) (Defensoría del Pueblo, Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado, 2026).

Al cruzar las cifras oficiales disponibles, la Defensoría identifica una diferencia significativa en los resultados de acceso y formalización de tierras entre los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. De las hectáreas entregadas a pueblos étnicos a través del Fondo de Tierras, 45 766 corresponden a pueblos indígenas y 3279 a comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. La diferencia es aún mayor en formalización: de las 2 678 951,43 hectáreas formalizadas a pueblos étnicos, 2 607 109 hectáreas corresponden a pueblos indígenas y 71 842 a comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.

Gráfica 6. Acceso y formalización de tierras: pueblos indígenas frente a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras



Fuente: elaboración propia con base en SIIPO–DNP [2026b]

Este rezago debe analizarse, entre otros factores, a la luz del desarrollo tardío de instrumentos jurídicos necesarios para la garantía de los derechos territoriales de estas comunidades. Solo en 2024, más de treinta años después de la expedición de la Ley 70 de 1993, el Decreto 0129 reglamentó los procedimientos de ampliación y saneamiento de los territorios colectivos de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y estableció mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados o poseídos ancestral o tradicionalmente.

La expedición de esta reglamentación constituye un avance importante, pero las limitaciones de información disponible dificultan valorar su contribución a la superación de los rezagos existentes; los resultados alcanzados no pueden contrastarse de manera sistemática con el universo de solicitudes pendientes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y de titulación,

ampliación y saneamiento de territorios colectivos de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Esto impide dimensionar adecuadamente la magnitud del reto pendiente y la capacidad institucional necesaria para atenderlo.

Finalmente, se resalta como avance la expedición del Decreto 869 de 2025, mediante el cual se creó el Programa Especial de Acceso a Tierras Integral para el pueblo rrom, que estableció una ruta específica para facilitar el acceso a tierras de familias rrom o gitanas.

La Defensoría del Pueblo recomienda fortalecer la capacidad del Estado para atender a todos los grupos étnicos en condiciones de equidad. Concretamente, esto significa que el rezago en la atención a las peticiones de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras debe superarse sin frenar la valoración y trámite de las solicitudes en curso presentadas por los pueblos indígenas, que, según la CNTI, suman más de 1200 solicitudes pendientes, las cuales están acumuladas no solamente durante los 10 años de implementación del AFP, sino durante más de 40 años.



3. Conclusiones

A 10 años de la firma del Acuerdo Final de Paz, la Defensoría del Pueblo formula un balance ponderado: existe voluntad institucional y avances normativos reales en materia de acceso, formalización y adjudicación de tierras, pero la distancia entre lo prometido y lo efectivamente consolidado a favor de las familias y comunidades sigue siendo considerable. A continuación, se presentan las conclusiones que esta Entidad considera más relevantes.

El limitado despliegue de la atención por oferta sigue siendo un desafío para el ordenamiento social de la propiedad rural. Aunque el Decreto Ley 902 de 2017 previó una intervención integral y masiva mediante los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) y el barrido predial, los resultados reportados en las zonas focalizadas muestran todavía un alcance reducido. Fortalecer esta modalidad, con prioridad en los municipios PDET, es necesario para ampliar la cobertura y facilitar la articulación territorial del acceso y la formalización con las demás medidas de desarrollo rural.

La tierra que llega a las familias es todavía insuficiente frente a lo prometido. El avance en la entrega de tierras a través del Fondo mantiene una amplia brecha frente al compromiso del AFP. Según el SIIPO, el acumulado es de 118 043,66 hectáreas adjudicadas con corte a agosto de 2026, equivalente al 3,93 % de los tres millones de hectáreas comprometidos para 2028 y al 7,78 % de la meta acumulada programada para 2017–2026, de 1 517 506 hectáreas. Estos resultados evidencian un rezago considerable frente a la programación y la necesidad de acelerar la adjudicación para reducir la brecha de cumplimiento del compromiso.

Persiste el reto de pasar de las entregas provisionales a títulos de propiedad. Esta figura permite avanzar en el acceso material a la tierra mientras culminan los trámites correspondientes. Sin embargo, los obstáculos de adquisición y saneamiento, la falta de sincronización entre disponibilidad y adjudicación y la posibilidad de prórrogas sin un plazo máximo definido pueden prolongar la provisionalidad y retrasar la consolidación del derecho de propiedad. Asimismo, se requiere precisar la ponderación de los criterios de selección de beneficiarios y su articulación con las reglas de priorización del RESO, para fortalecer la transparencia y prevenir tratos desiguales y conflictividades territoriales.

La formalización registra avances importantes, pero persiste una amplia brecha frente al compromiso del AFP. El SIIPO reporta 3 349 711,66 hectáreas formalizadas, equivalentes al 47,85 % del compromiso de siete millones de hectáreas. De este acumulado, el 80 % corresponde a territorios étnicos colectivos, principalmente indígenas. Esta composición permite reconocer los avances en derechos territoriales étnicos y pone de presente la necesidad de fortalecer la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural campesina.

La seguridad de las comunidades es una condición para hacer efectivo y sostenible el acceso a la tierra. La Defensoría documentó más de 82 casos de situaciones de riesgo de comunidades beneficiarias, que incluyen amenazas, agresiones físicas, desplazamientos forzados y destrucción de bienes. Aunque se han adoptado medidas de coordinación y protección, la persistencia de estas afectaciones compromete la permanencia de los beneficiarios en los territorios y exige fortalecer la prevención y verificar la efectividad de la respuesta institucional.

Las mujeres acceden cada vez más a la tierra, pero en predios de menor tamaño. Los avances normativos y de implementación han contribuido a ampliar el acceso de las mujeres rurales a la tierra mediante la adjudicación y la formalización. Estos resultados reflejan esfuerzos por superar las barreras históricas para el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha documentado que las mujeres acceden a predios de menor extensión y enfrentan mayores limitaciones para su aprovechamiento productivo, diagnóstico que también reconoce el Gobierno nacional. Persisten, además, barreras en el acceso a asistencia técnica y formación adaptadas a sus condiciones, así como dificultades para articular el acceso a la tierra con los apoyos necesarios para fortalecer su capacidad productiva y autonomía económica.

Persiste un rezago histórico en el reconocimiento y la garantía efectiva de los derechos territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP). A diferencia de los pueblos indígenas, cuyos mecanismos de constitución, ampliación y saneamiento territorial cuentan con un desarrollo normativo consolidado desde hace décadas, los procedimientos específicos de ampliación y saneamiento de las tierras de las comunidades negras, así como los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios que ocupan o poseen ancestral o tradicionalmente, solo fueron reglamentados mediante el Decreto 0129 de 2024. Su expedición constituye un avance normativo relevante, pero el desarrollo tardío de estos instrumentos contribuye a explicar los rezagos acumulados y hace necesario un esfuerzo por avanzar en su implementación efectiva en el territorio.

El acceso a la tierra requiere condiciones para garantizar su aprovechamiento productivo y la permanencia de los campesinos en los territorios. El AFP prevé que este acceso se acompañe de apoyos productivos y bienes y servicios públicos rurales. La reactivación del SINRADR constituye un avance institucional para articular estas intervenciones. Sin embargo, persisten dificultades de coordinación y la información disponible no permite establecer si las familias beneficiarias de adjudicación y formalización reciben de manera concurrente los apoyos necesarios. El limitado despliegue de la atención por oferta también dificulta la intervención territorial integral. Estos desafíos restringen el potencial del acceso a la tierra para generar ingresos sostenibles y mejorar las condiciones de vida.

El reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección de derechos refuerza el cumplimiento del AFP. El Acto Legislativo 01 de 2023 fortalece el deber estatal de garantizar el acceso progresivo a la tierra y los demás derechos del campesinado, con un enfoque diferencial que reconozca sus dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental. Su materialización exige que las políticas de acceso y formalización respondan a la diversidad de las comunidades campesinas y a las barreras específicas que enfrentan, con especial atención a quienes se encuentran en condiciones de pobreza, marginalidad o desplazamiento.

La Jurisdicción Agraria es un avance que espera concreción. Uno de los principales avances normativos del periodo analizado fue la expedición del Acto Legislativo 03 de 2023, que creó la Jurisdicción Agraria y Rural, junto con la ley estatutaria n. º 2570 de 2026. No obstante, su puesta en marcha requiere la expedición de una ley ordinaria que defina competencias y procedimiento aplicable. Este desarrollo normativo es urgente y necesario para avanzar en el cierre definitivo de los procesos agrarios, atender oportunamente las conflictividades sobre la tierra y contribuir a la seguridad jurídica frente a la tenencia.

4. Recomendaciones

Con base en las conclusiones anteriores, la Defensoría del Pueblo formula las siguientes recomendaciones:

A la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: ejecutar un plan con metas, cronogramas y seguimiento para culminar la adquisición, el saneamiento y la adjudicación definitiva de los predios entregados provisionalmente, conforme con los requisitos legales aplicables. Asimismo, precisar la ponderación de los criterios de selección de beneficiarios y su articulación con las reglas de priorización del RESO, para garantizar transparencia y prevención de tratos desiguales y conflictividades territoriales.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y a la Agencia Nacional de Tierras (ANT): consolidar el SINRADR como mecanismo de programación conjunta y articulación territorial del acceso y la formalización de tierras con los apoyos productivos y los bienes y servicios públicos rurales, con énfasis en los municipios PDET. Establecer indicadores y mecanismos de seguimiento que permitan verificar si las familias beneficiarias reciben efectivamente extensión agropecuaria, financiamiento, adecuación de tierras, apoyo a la comercialización y las demás intervenciones necesarias para garantizar el aprovechamiento productivo de la tierra y su permanencia en los territorios.

A la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad Nacional de Protección, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa: adoptar y reforzar medidas preventivas y de protección frente a los riesgos y afectaciones documentados contra las comunidades beneficiarias de la reforma agraria, con especial atención a los 82 casos identificados por la Defensoría del Pueblo. Hacer seguimiento a la implementación de la Resolución Conjunta 000119/005746 de 2026 y a la efectividad de las medidas individuales y colectivas, con el fin de garantizar la vida, la integridad y la permanencia segura de las comunidades en los territorios.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural: fortalecer la implementación del Programa Especial de Adjudicación de Tierras para Mujeres Rurales, con el fin de asegurar que los predios adjudicados cuenten con extensión y condiciones adecuadas para su aprovechamiento productivo, conforme con los criterios legales aplicables y, de esta forma, evitar reproducir situaciones de minifundización que limiten su sostenibilidad económica.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural: articular los procesos de adjudicación y formalización a favor de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca con asistencia técnica, formación, capital semilla, crédito y apoyo a la comercialización adaptados a sus condiciones, para fortalecer su autonomía económica.

A la Agencia Nacional de Tierras y al Ministerio de Agricultura: avanzar de manera decidida en la implementación de las rutas de titulación colectiva, ampliación, saneamiento y protección territorial a favor de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, reglamentadas por el Decreto 0129 de 2024, con metas y recursos específicos, que cierren el rezago frente a los pueblos indígenas, sin afectar el trámite de las más de 1200 solicitudes pendientes a favor de estos pueblos.

Al Congreso de la República, al Ministerio de Agricultura y al Ministerio del Interior: priorizar e impulsar, en el marco de sus respectivas competencias, el trámite de la ley ordinaria que defina las competencias y los procedimientos de la Jurisdicción Agraria y Rural, necesaria para su puesta en funcionamiento y para la resolución oportuna de los conflictos sobre la tierra.

Al Departamento Nacional de Planeación: mantener actualizado el reporte público del SIIPO para los indicadores A.MT.1, A.MT.2, los doce indicadores étnicos —nueve de los cuales registran hoy 0 % de avance— y los dos de género cuya última actualización fue en 2023.

Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público: fortalecer la capacitación y asistencia técnica a las entidades responsables para su uso y asegurar la calidad y actualización de sus reportes. Publicar balances sobre los recursos asignados y ejecutados, por sector y entidad, con la información territorial disponible.



Referencias

Acto Legislativo 01 de 2023. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. (2023, 5 de julio). Congreso de la República.

Acto Legislativo 03 de 2023. Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural. (2023, 24 de julio). Congreso de la República.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2026a). *Respuesta a requerimiento de la Defensoría* [Radicado No. 202660001276401].

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2026b). *Informe de gestión y empalme 2026*. https://datalogo.dnp.gov.co/informe-empalme

Circular Conjunta 001 de 2026. Ampliación de los espacios territoriales y nacionales de participación de la Comisión de Seguimiento para la Defensa de la Mujer Rural, Campesina y de la Pesca. (2026). Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

Decreto 033 de 2025. Por medio del cual se modifica el Capítulo 4 del Título 6 y se modifica y adiciona el Capítulo 2 del Título 19 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. (2025, 17 de enero). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 52.641. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259621

Decreto 0129 de 2024. Por el cual se adiciona el Título 25 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. (2024, 7 de febrero). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 52.662. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=229310

Decreto 869 de 2025. Por el cual se adiciona el Título 28 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Programa Especial de Acceso a Tierras Integral para el pueblo étnico Rrom o Gitano. (2025, 31 de julio). Presidencia de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=261836

Decreto 902 de 2017. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. (2017, 29 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 50.248. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81859

Decreto 1071 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. (2015, 26 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 49.523. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76838

Decreto 1396 de 2024. Por el cual se adiciona el Título 27 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales. (2024, 22 de noviembre). Presidencia de la República.

Decreto 1406 de 2023. Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto número 1071 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural", en cumplimiento de los artículos 51 y 52 de la Ley 2294 de 2023. (2023, 29 de agosto). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 52.502. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=217750

Decreto 2363 de 2015 [con fuerza de ley]. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. (2015, 7 de diciembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 49.719. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67314

Defensoría del Pueblo. (2026a). *Informe de la Comisión de Seguimiento para la Defensa de la Mujer Rural*.

Defensoría del Pueblo. (2026b, 21 de mayo). *Hacemos un llamado al diálogo y a la protección de la vida y a la conciliación entre los pueblos Misak y Nasa en Silvia, Cauca*. https://www.defensoria.gov.co/web/guest/w/hacemos-un-llamado-al-dialogo-y-a-la-proteccion-de-la-vida-y-a-la-conciliacion-entre-los-pueblos-misak-y-nasa-en-silvia-cauca

Defensoría del Pueblo, Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado. (2026, febrero). *Informe de advertencia sobre la implementación de la política de Reforma Agraria y su impacto en los derechos a la soberanía alimentaria, tierra y territorio del campesinado y pueblos étnicos*.

Defensoría del Pueblo, Delegada para Pueblos Étnicos. (2025). *Pueblos étnicos: entre la guerra, el olvido y la resistencia. Boletín sobre el contexto de los derechos de los pueblos étnicos en el marco del conflicto armado, enero–junio de 2025*.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2025). *Soluciones duraderas para víctimas de desplazamiento forzado en Colombia* (Documento CONPES 4180). Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2026a). *Indicador A.MT.1: tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras*. https://siipo.dnp.gov.co/inicio

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2026b). *Indicador A.MT.2: siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas*. https://siipo.dnp.gov.co/inicio

Departamento Nacional de Planeación (2026c). Política de Reforma Agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida (Documento CONPES 4184).

Directiva 01 de 2026. (2026). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo [FARC-EP]. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. (1993, 27 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 41.013. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7388

Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. (1994, 3 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 41.471.

Ley 731 de 2002. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. (2002, 14 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 44.678. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52105

Ley 1900 de 2018. Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones. (2018, 18 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 50.628. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1900_2018.html

Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". (2023, 19 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 52.400. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

Ley 2462 de 2025. Por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se adoptan medidas afirmativas, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca, y se dictan otras disposiciones. (2025, 18 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 53.003. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=260656

Ley Estatutaria 2430 de 2024. Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, y se dictan otras disposiciones. (2024, 9 de octubre). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 52.722. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=253156

Ley 2570 de 2026. Por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural, y se adoptan otras disposiciones. (2026, 27 de marzo). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 53.444. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=277356

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR]. (2026a). *Contador oficial de la Reforma Agraria y tablero "Gestión de tierras desde el Acuerdo de Paz"*.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR]. (2026b). *Gestión de tierras para la Reforma Agraria: estado de avance 2022-2026*. https://www.minagricultura.gov.co/fileadmin/user_upload/Imagenes-paginas-Ministerio/Home/Logros/Redistribucion_de_Tierras.pdf

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2025). *Informe al Congreso sobre el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz*.

Resolución 202410304953146 de 2024. Por medio de la cual se crea el Comité para las Mujeres Rurales y los Enfoques Diferenciales en la Agencia Nacional de Tierras. (2024, 18 de julio). Agencia Nacional de Tierras. https://ant.gov.co/normativa?title=&tipo=5&page=9

Resolución 202510303496786 de 2025. Por la cual se deroga la Resolución 202510300104936 del 28 de enero de 2025, se emite la reglamentación de entrega de predios a título de tenencia provisional, y se dictan otras disposiciones. (2025, 4 de diciembre). Agencia Nacional de Tierras.

Resolución 4180 de 2018. Por la cual se crea la Unidad Coordinadora para la Equidad de Género y Mujer Rural. (2018, 14 de diciembre). Agencia Nacional de Tierras.

Resolución Conjunta 000119 y 005746 de 2026. Por la cual se establecen medidas para la gestión de seguridad en los procedimientos misionales que adelanta la Agencia Nacional de Tierras. (2026, 12 de mayo). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Defensa Nacional.

Sentencia C-340/25. (2025). Corte Constitucional (Jorge Enrique Ibáñez Najar, M.P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/C-340-25.htm

Sentencia T-077/26. (2026). Corte Constitucional (Jorge Enrique Ibáñez Najar, M.P.).

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP]. (2026). *Informe de gestión y empalme 2022–2026*. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Radio Nacional de Colombia. (2022, 6 de octubre). Gobierno y Fedegán llegan a acuerdo para comprar 3 millones de hectáreas. https://www.radionacional.co/actualidad/gobierno-y-fedegan-llegan-acuerdo-para-comprar-3-millones-de-hectareas



3.

Reconocimiento y protección de las territorialidades campesinas

Por Claudia Marcela Castellanos Acosta

Equipo de la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado

El punto 1 del Acuerdo Final de Paz, denominado *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral* (*RRI*), establece como imperativo la transformación del campo para promover la igualdad y las garantías de derechos en las poblaciones más afectadas por el conflicto armado y la pobreza. El Acuerdo destaca que los campesinos y las campesinas contribuyen a esa transformación y al cierre de la frontera agrícola, por lo que es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina y demás formas de asociatividad solidaria (Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo, 2016, p.11).

Por su parte, en el punto 1.1.10 se reconoce que "las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socioambiental y alimentaria y a la reconciliación". Desde esta premisa, el Gobierno se comprometió a apoyar los planes de desarrollo sostenible (PDS) de las zonas constituidas y de las que se constituyan, con el fin de contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las zonas de reserva forestal (Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo, 2016, punto 1.1.10 p. 20).

Adicionalmente, en el punto 1.1.5 relacionado con la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, el Gobierno se comprometió a priorizar la implementación del programa de formalización en áreas relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las Zonas de Reserva Campesina y otras que el Gobierno defina (Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo, 2016, punto 1.1.5, p. 16).

A su vez, la Reforma Rural Integral (RRI) ha demostrado ser un proceso dinámico en el territorio, donde la movilización y las demandas organizativas del campesinado en los años posteriores a la firma del Acuerdo han complementado y robustecido el diseño institucional de 2016. De este modo, el reconocimiento y apoyo de nuevas territorialidades campesinas —como los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA)— surgidas con posterioridad a la negociación, aporta de manera directa a los propósitos del Acuerdo: la democratización del acceso a la tierra, la superación de la pobreza rural y la garantía del derecho a la alimentación.

Como un primer paso para dar reconocimiento y existencia legal a estas iniciativas, el artículo 359 del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (Ley 2294 de 2023) ordenó al Gobierno nacional formular un plan para su identificación, caracterización, reconocimiento y formalización. Esta norma abrió por primera vez una ruta institucional y técnica propia para acoger estas figuras, las cuales se suman a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), única figura territorial campesina regulada en la Ley 160 de 1994.

Este primer avance se robusteció mediante la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2023, el cual modificó el artículo 64 de la Constitución Política para reconocer expresamente al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Con esta histórica reforma, el mandato de la Carta Política pasó a reconocer al campesinado por su particular relacionamiento con la tierra, basado en la producción de alimentos, así como por sus formas de territorialidad campesina y sus condiciones geográficas, demoGráficas, organizativas y culturales. Asimismo, el Estado reconoció expresamente la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, y se comprometió a velar por la protección y garantía de sus derechos individuales y colectivos.

Por esta razón, en este informe de balance, la Defensoría del Pueblo amplía su análisis para incluir estas expresiones de territorialidad. Evaluar hoy los avances en materia de ordenamiento social de la propiedad a 10 años de la firma del Acuerdo de Paz demanda comprender la RRI desde esta nueva realidad legal y constitucional. En este capítulo se presentan los avances y desafíos en la constitución de territorialidades campesinas, así como en la formulación e implementación de sus Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) y Planes de Vida Digna, para luego presentar unas conclusiones generales y recomendaciones al Gobierno que permitan continuar en el impulso de estas formas de territorialidad para que cumplan sus fines.

1. Avances y desafíos en el reconocimiento y apoyo de las territorialidades campesinas

Las territorialidades campesinas constituyen un componente específico de la RRI. En estos 10 años, el Estado colombiano ha avanzado en el desarrollo normativo orientado al reconocimiento, formalización y consolidación de las territorialidades campesinas, así como se ha avanzado en la declaración y constitución de ZRC y TECAM. Sin embargo, la implementación de sus planes y programas, así como inversiones de recursos, sigue siendo incipiente.

1.1. Reconocimiento constitucional y normativo de las territorialidades

La Defensoría del Pueblo identifica avances a nivel normativo para el reconocimiento y formalización de las territorialidades campesinas. El Acto Legislativo 01 de 2023 incorporó el reconocimiento constitucional de las territorialidades campesinas.

El artículo 359 de la Ley 2294 de 2023 dispuso que el Gobierno nacional debía promover un plan para "la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de otras territorialidades campesinas" y, adicionalmente, estableció la necesidad de concertar con las organizaciones representativas del campesinado los ajustes normativos requeridos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y fortalecimiento de estas territorialidades. En cumplimiento de este mandato, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) expidió la Resolución 081 de 2025 por la cual se adoptó una planeación y un cronograma para el acceso progresivo a las territorialidades campesinas.

En este contexto, se reconoce como uno de los principales desarrollos normativos la expedición del Decreto 780 de 2024, que define las territorialidades campesinas y reglamenta el procedimiento para la constitución, reconocimiento y fortalecimiento de los TECAM. Esto refleja un proceso aún incipiente, pero significativo en la implementación de figuras de ordenamiento territorial campesino posteriores al Acuerdo de Paz.

Otro desarrollo normativo de vital importancia es el Decreto 149 de 2026 que reconoce los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA) como una forma de territorialidad campesina en la que las comunidades de la pesca artesanal y de subsistencia o poblaciones anfibias consideran los sistemas hídricos fundamentales para la reproducción de la vida y la producción campesina y pesquera a

través de los Planes de Desarrollo Comunitario Sostenible. La intención de esta territorialidad y de su Plan es reconocer de manera expresa la relevancia de los ecosistemas acuáticos —playones, ciénagas, manglares y demás bienes de uso público asociados— como territorios de especial importancia ecológica, social y cultural para el campesinado y población de la pesca.

El reconocimiento legal de los EAA y de sus Planes de Desarrollo Comunitario Sostenible incorpora una perspectiva integral que visibiliza la relación histórica y funcional de diversas comunidades con los entornos acuáticos, en consonancia con los principios de sostenibilidad establecidos en el marco del Acuerdo y en particular con el cierre de brechas entre el campo y la ciudad, propósito de la RRI.

Sin embargo, existen retos frente a la efectiva implementación de los Planes de Desarrollo Comunitario Sostenible, especialmente en lo relativo a la articulación interinstitucional, la asignación de recursos y la incorporación de enfoques diferenciales —como el de mujer rural, campesina y de la pesca— que garanticen la inclusión de mujeres y otros grupos históricamente marginados en estas territorialidades. Adicionalmente, en tanto el Decreto 149 de 2026 fue de expedición reciente, está pendiente su socialización e implementación.

Por su parte, las ZRC constituyen la primera territorialidad campesina, reconocida en el artículo 80 de la Ley 160 de 1994. El Decreto 1147 de 2024 actualizó la reglamentación de estas zonas, autorizó su constitución en áreas de la Ley 2.ªde 1959 y creó el trámite para la ampliación de las zonas ya constituidas.

Desde la firma del Acuerdo de Paz, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras ha expedido cinco Acuerdos Normativos orientados a ajustar, actualizar y fortalecer el marco regulatorio de las ZRC:

- El Acuerdo 280 del 21 de junio de 2023 busca orientar, a través de la creación del Programa de ZRC, las acciones y presupuesto para el desarrollo adecuado de la figura.

- El Acuerdo 315 del 6 de diciembre de 2023 permite la regularización de la ocupación y aprovechamiento sostenible de los predios baldíos de la Nación al interior de las áreas de reserva forestal de la Ley 2.ªde 1959.

- El Acuerdo 337 del 22 de diciembre de 2023 dispone la constitución de ZRC en áreas de Reserva Forestal de la Ley 2.ª de 1959 y establece que debe vincularse al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural para que emita concepto sobre las condiciones de uso que los ocupantes deben cumplir en las áreas traslapadas, pero en un plazo perentorio.

- El Acuerdo 488 del 10 de julio de 2025 estableció procedimientos de delimitación, constitución y ampliación de las ZRC.

- El Acuerdo 558 de diciembre de 2025, que modificó los artículos 6, 11, 12, 15 y 19 del Acuerdo 488 de 10 de julio de 2025, también sobre delimitación, constitución o ampliación de las ZRC.

Es importante anotar que mediante la Adenda n.º 1 del 2024 (para el COMPES 3932 de 2018) sobre "lineamientos orientados a fortalecer la articulación del Plan Marco de Implementación (PMI) con el propósito de garantizar la sostenibilidad, integralidad y coherencia de las acciones dirigidas al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz", se adicionó al indicador del PMI que mide el número de planes de desarrollo sostenible de Zonas de Reserva Campesina (ZRC), un indicador para medir el avance en el proceso de constitución de ZRC, con apoyo efectivo del Gobierno.

1.2. Estado actual de constitución de territorialidades campesinas (ZRC, TECAM y EAA)

1.2.1. Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

La información de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) con corte a junio de 2026 registra la delimitación y constitución de **22 ZRC** y **7 TECAM**. A la fecha no se ha constituido ningún EAA, cuya reglamentación ha sido tardía. Esto evidencia un avance progresivo en la constitución de las territorialidades campesinas y un alto rezago en las territorialidades de las comunidades de la pesca.

Cuadro 7. Zonas de Reserva Campesina constituidas

Zonas de Reserva Campesina constituidas		Hectáreas declaradas
Antes del AFP 1994 - 2016	6	848 486,950
A partir del AFP 2017 - 2026	22	1 471 371,212
Total	28	2 319 858,162

De las 22 zonas constituidas después del Acuerdo de Paz, Antioquia registra cuatro ZRC constituidas y Tolima cuatro. Boyacá, Meta, Valle del Cauca y Cauca cuentan con dos ZRC cada uno, mientras que Norte de Santander, Cundinamarca, Guaviare, Caquetá, Córdoba y la localidad de Sumapaz de Bogotá registran una ZRC, respectivamente.

Once ZRC se encuentran ubicadas completamente en municipios priorizados para la implementación PDET, mientras que dos se localizan parcialmente en estos municipios, es decir, el 59,1 % de las 22 zonas constituidas y coinciden en los territorios priorizados por el Acuerdo Final de Paz para la implementación de la RRI y la construcción de paz territorial.

Sin embargo, hasta el momento, la ubicación de estas ZRC al interior de las subregiones PDET no se ha traducido en la materialización efectiva de programas orientados a la implementación de los PDS, con excepción de algunos apoyos a proyectos productivos. En particular, se advierte la ausencia de acciones suficientes para desarrollar las obligaciones estatales relacionadas con la formalización de predios y la adjudicación de tierras contempladas en estos instrumentos.

Estas medidas guardan una relación directa con los objetivos de la Reforma Rural Integral (RRI) y con lo establecido en el punto 1.1.5 del Acuerdo Final, que reconoce la prioridad de las ZRC en los procesos de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural. Muestra de ello es la Zona de Reserva Campesina de la Perla Amazónica, cuya organización (ADISPA) ha reclamado que las tierras compradas por el Gobierno Nacional se destinaron a pueblos indígenas de otras regiones sin que, luego de más de 25 años de constituida la ZRC, cuente con tierra para el campesinado.

En este mismo sentido se advierten limitaciones en la implementación de los procesos para la regularización de la ocupación y el aprovechamiento campesino sostenible en las Zonas de Reserva Forestal

establecidas por la Ley 2.ª de 1959, previstos en el Acuerdo 315 de 2023. Esta situación ha contribuido a que el campesinado que ocupa estos territorios continúe enfrentando condiciones de informalidad respecto de la tenencia de la tierra.

A esta situación se suma que el procedimiento ADMTI-P-018 de 2026 (ANT, 2026c) para la expedición del acto administrativo requerido para la regularización solo fue establecido por la ANT el 6 de agosto de 2026, lo que evidencia una demora en la adopción de los instrumentos administrativos necesarios para hacer efectiva la regulación prevista en el Acuerdo 315 de 2023, así como un riesgo de su no aplicación.

Esta problemática también ha sido señalada por las organizaciones campesinas. En particular, en espacios con ANZORC y con organizaciones de territorios donde se han constituido ZRC en zonas de Ley 2.ª, se manifestó que no se han producido avances significativos en la regularización de la tenencia de la tierra, situación que ha sido reportada en Córdoba y en otros territorios. Asimismo, esta preocupación fue planteada por las organizaciones campesinas durante la VII Conferencia de ANZORC, realizada en 2025 en Neiva, Huila, donde participó la Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, los ajustes introducidos mediante el Acuerdo 488 de 2025 generaron preocupación entre las organizaciones representativas de las ZRC y aquellas que se encontraban adelantando procesos para su constitución. Entre las modificaciones se encuentra el cambio en las reglas y procedimientos aplicables al impulso y constitución de las ZRC, particularmente en lo relacionado con el papel de las organizaciones campesinas y su participación en las distintas etapas del proceso. Desde la perspectiva de las organizaciones, estos cambios redujeron su reconocimiento como actor impulsor de las ZRC y complejizaron los procedimientos requeridos para su constitución.

Estas modificaciones han incidido en procesos que ya se encontraban en trámite. Un caso representativo es el de la ZRC del Catatumbo, impulsada por la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), cuyo proceso de constitución se encuentra en trámite desde 2011 y que, según lo manifestado por la organización, se ha visto afectado por las modificaciones introducidas al procedimiento.

La falta de creación del programa de ZRC —establecido en el Decreto 1147 de 2024, artículo 2.14.13.21— ha profundizado la exclusión de la participación campesina en los espacios de articulación interinstitucional para la toma de decisiones, así como los efectos que acarrea dicha desarticulación para la implementación de los PDS de la ZRC y el incumplimiento de lo acordado en el punto 1.1.10.

1.2.2. Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM)

A junio de 2026 se habían declarado siete (7) TECAM[6] distribuidos en Cesar, Arauca, Bolívar, Santander y Tolima, regiones donde confluyen procesos históricos de organización social, economías campesinas y altos niveles de conflictividad. Adicionalmente, se encuentran en trámite 46 solicitudes de constitución.

[6] En el departamento del Cesar se han constituido dos TECAM: Nuevo Amanecer y Ciénaga de la Zapatosa, ambos asociados a dinámicas agroalimentarias y de organización comunitaria en zonas rurales con presencia histórica de economías campesinas. En Arauca se identifican dos experiencias adicionales: Vida y Soberanía Popular y Piedemonte Araucano, territorios marcados por procesos organizativos campesinos en un contexto de alta conflictividad social. Finalmente, en el departamento de Bolívar se encuentra el TECAM Paz y Soberanía Serranía de San Lucas, ubicado en una región de alta riqueza ambiental y fuerte presencia de economías rurales y extractivas. En Santander se encuentra el TECAM Cacique Poima y en Tolima el TECAM Vistahermosa.

La constitución de estos TECAM requiere articulación institucional y promover la concurrencia presupuestal para la implementación de los Planes de Vida Digna. Asimismo, los procesos que se encuentran en trámite evidencian una expectativa del campesinado en procesos de ordenamiento social y productivo de la propiedad y desarrollo rural contemplados en la RRI.

Para atender a esta situación, el Coordinador Nacional Agrario solicitó al MADR la creación de la Mesa Técnica Interinstitucional Comunitaria para el seguimiento y desarrollo de los TECAM, solicitud que fue atendida mediante la expedición de la Resolución 0149 del 3 de junio de 2026, muy cerca de los 10 años de la firma del AFP. Dentro de las funciones de esta mesa se encuentran, entre otras: el seguimiento al cumplimiento de la Resolución Ministerial 081 de 2025 que establece un plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de las territorialidades campesinas y el "seguimiento al cumplimiento de las obligaciones y compromisos del MADR, la ANT, ADR, entidades territoriales, adscritas y vinculadas al Ministerio y la institucionalidad del SINRADR en las audiencias públicas de validación de los planes de vida digna para su efectiva financiación e implementación, coordinación interinstitucional y ejecución articulada de las acciones para la consolidación de los TECAM (artículo 3 numeral 7)".

Las tensiones interculturales y dificultades para avanzar en la identificación y solución de los traslapes entre las solicitudes de constitución de las territorialidades campesinas y los mecanismos de protección de los territorios de los Pueblos Étnicos deben considerarse de manera transversal en la constitución de territorialidades campesinas. Al respecto, el Viceministerio de Desarrollo Rural emitió la Directiva 01 del 2 de mayo de 2025 que crea los "Lineamientos para la aplicación de las salvaguardas establecidas en los Decretos 780 y 1147 de 2024, modificatorios del Decreto 1071 de 2015".

Mediante esta Directiva se establecen salvaguardas para la protección de las territorialidades de los pueblos étnicos y se señala que los TECAM no constituyen territorios colectivos, a pesar de que su constitución se priorice en los procedimientos agrarios y que las ZRC no son procedentes en resguardos, territorios tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas y consejos comunitarios y territorios tradicionales del pueblo negro y afrocolombiano. Asimismo, se indica que el reconocimiento de las territorialidades campesinas debe guiarse por el principio de precaución y protección de los territorios de los pueblos étnicos y que el Ministerio de Agricultura debe identificar los casos donde haya traslapes o solicitudes donde se crucen territorialidades y pretensiones del campesinado en territorialidades de los pueblos étnicos.

Las organizaciones campesinas y las organizaciones de la Subcomisión de Reforma Agraria de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos(COMINAC) consideran que la expedición inconsulta, la interpretación de esta Directiva, la falta de avances en la identificación de los traslapes y la solución a las pretensiones de constitución de las territorialidades campesinas y la protección de derechos territoriales de los pueblos étnicos, afecta el cumplimiento del punto 1.1.10 del Acuerdo de Paz; frena los procesos de constitución de territorialidades campesinas a pesar del mandato del Acto Legislativo 01 de 2023, que eleva la protección de las formas de territorialidad campesina a rango constitucional[7].

[7] Se están exacerbando en los territorios distintas conflictividades derivadas de interpretaciones erradas que invocan la Directiva 001 de 2025 como fundamento para oponerse al avance de solicitudes de territorialidades campesinas. Esta situación se ha evidenciado en departamentos como Nariño y Cauca, así como en Cesar —particularmente en el municipio de Agustín Codazzi — y Vichada, donde los procesos de formalización no han podido avanzar con normalidad debido a la aplicación práctica de la Directiva, a la oposición de algunas comunidades étnicas y a actuaciones como la restricción del paso de funcionarios o contratistas de la Agencia Nacional de Tierras, así como la presentación de solicitudes

Por su parte, los pueblos indígenas han señalado sus preocupaciones respecto de las dificultades para avanzar en los procesos de titulación, formalización, saneamiento y ampliación de los resguardos y territorialidades indígenas. También señalan que la falta de espacios de diálogo y soluciones para abordar áreas donde hay traslapes con solicitudes de territorialidades campesinas podría generar conflictos y tensiones legales, jurídicas y socioambientales.

La Comisión Nacional de Territorios Indígenas (Comisión Nacional de Territorios Indígenas, 2024) identificó en 2024 traslapes de solicitudes de constitución de territorialidades campesinas en ocho territorios de Zonas de Reservas Forestal de la Ley 2.ª de 1959, dos (2) con solicitudes de protección ancestral, siete (7) con solicitudes de formalización de territorios indígenas y cinco (5) con resguardos constituidos. Asimismo, hay otros casos de traslape en ZRC ya constituidas: tres (3) en áreas de Ley 2.ª, cuatro (4) en resguardos constituidos, uno con solicitudes de protección ancestral y cuatro (4) con solicitudes de formalización de territorios indígenas. Todo esto en territorios de los departamentos de Antioquia, Cauca, Amazonas, Cesar, Valle del Cauca, Norte de Santander, Caquetá, Tolima, Arauca, Guaviare y Putumayo.

Este escenario da cuenta de la falta de avances en la espacialización de las solicitudes de formalización y protección territorial de las territorialidades campesinas y de los pueblos étnicos y la ausencia de mecanismos de diálogo, concertación y solución a estas problemáticas, por parte de la institucionalidad que diseña y ejecuta la política pública, todo lo cual podría generar o agudizar tensiones, conflictos y retrocesos en los procesos de reconocimiento y formalización territorial.

1.3. Implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC y Planes de Vida Digna de los TECAM

La implementación de los PDS de las ZRC y los Planes de Vida Digna de los TECAM debe articularse a través del Subsistema 2 del Sistema Nacional de Reforma Agraria. La Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural Integral tiene la función de promover e incluir mecanismos de financiamiento en los presupuestos anuales de las entidades para la implementación de los PDS de las ZRC (Decreto 1147 de 2024, artículos 2.14.13.17) y de los Planes de Vida Digna de los TECAM (Decreto 780 de 2024, artículos 2.14.26.6.2).

Sin embargo, no se evidencia la materialización de esta concurrencia presupuestal para la implementación de los planes de las territorialidades. Esta dificultad resulta consistente con los retos identificados por el propio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al señalar la necesidad de asegurar el financiamiento, estructuración e implementación de las iniciativas de los subsistemas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026, p. 160).

Asimismo, el artículo 2.14.13.11 del Decreto 1147 de 2024 y el artículo 2.14.26.4.2 del Decreto 780 de 2024 establecen, para los PDS y los Planes de Vida Digna, que en un término no superior a seis (6) meses, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene el deber legal de adoptar una ruta de coordinación y articulación institucional para la implementación de dichos planes, de manera concertada con las organizaciones representativas de las territorialidades campesinas.

expresas de suspensión de cualquier actividad institucional relacionada con dichos trámites.

En este sentido, la ruta debe definirse en función de cada Plan y establecer las acciones de coordinación y articulación institucional necesarias para su implementación y conforme con lo establecido en el subsistema 2 (Delimitación, Consolidación de ZRC). Sin embargo, las organizaciones campesinas manifiestan desconocer las rutas definidas para sus respectivos PDS y Planes de Vida Digna, lo que evidencia dificultades en la materialización de los mecanismos de participación previstos.

Por otro lado, la financiación de los componentes productivos de los planes se canaliza a través de dos instrumentos: los Proyectos Productivos Sostenibles para la Participación en la Reforma Agraria (PISPRA), a cargo de la ANT (Decreto 1322 de 2024) y los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), a cargo de la ADR (Decreto 1147 de 2024). Ambos financian las iniciativas productivas de las territorialidades campesinas y pueden articularse entre sí.

A la fecha se han realizado dos convocatorias de los PISPRA para iniciativas productivas en ZRC y TECAM. En la primera convocatoria se recibieron 43 postulaciones pertenecientes a 11 ZRC[8] y solo las iniciativas de la Organización Campesina Agrocomunitaria El Porvenir (AGROPOR) de la ZRC de San Isidro en el municipio de Pradera (Valle del Cauca) y de la organización Asociación Campesina para el Desarrollo del Alto Sinú (ASODECAS) de la ZRC del Alto Sinú lograron la cofinanciación de sus iniciativas productivas (Agencia Nacional de Tierras, 2026b), por lo cual se requieren convocatorias con mayor cobertura.

Los PIDAR se rigen por el Reglamento PIDAR (Acuerdo 011 de 2023 de la ADR, modificado por los acuerdos 016 de 2023 y 006 de 2024), que organiza la cofinanciación de estos proyectos en dos bolsas de recursos: una para los Proyectos Estratégicos Nacionales y otra para los de iniciativa territorial o asociativa. Las territorialidades campesinas se atienden como Proyectos Estratégicos Nacionales —por ubicarse en las zonas de intervención estratégica del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023—, que al ser de atención priorizada no se someten a convocatoria abierta sino a estructuración directa.

Entre 2023 y 2024 se priorizaron once (11) ZRC para la estructuración de PIDAR. De estas, solo cuatro (4) ZRC (Pato Balsillas, Losada, Perla Amazónica y Montes de María) cuentan con proyectos estructurados y resolución con inversiones aproximadas de $35 681 millones.

La Agencia de Desarrollo Rural (2026) refiere que se impulsaron en total “acciones con catorce (14) Zonas de Reserva Campesina de las veintisiete (27) constituidas a nivel nacional, adelantando procesos de estructuración, implementación de PIDAR y despliegue de oferta misional directa." (p.p. 139 – 140).

En ese sentido, también informó que durante 2026 se adelantaron procesos de estructuración de seis (6) proyectos productivos en ZRC priorizadas, correspondientes a Sumapaz, Valle del Río Cimitarra, La Tuna, Venecia, Cabrera y Togüí. Según el informe de empalme de la ADR, estos proyectos requieren una inversión de $32 000 millones y pretenden beneficiar de manera directa e indirecta a más de 1600 campesinos y campesinas, y tres (3) proyectos productivos serían priorizados para cofinanciación, conforme con la disponibilidad presupuestal, los criterios institucionales y los procedimientos establecidos por la ADR (Agencia de Desarrollo Rural, 2026).

Por su parte, la organización de la Zona de Reserva Campesina de Venecia Parte Alta, en comunicación del 6 de agosto de 2026, manifestó haber enfrentado dilaciones por parte de la Agencia de

[8] Las iniciativas de las ZRC Pradera, Alto Sinú, Montes de María polígono 2, Guaviare, Sumapaz y Pato Balsillas fueron habilitadas y se avanzó en las etapas de diagnóstico y estructuración.

Desarrollo Rural (ADR) en la estructuración del proyecto productivo. Según lo expresado por la organización, esta situación se relaciona con la falta de priorización del PIDAR para las ZRC, lo que habría generado afectaciones a sus organizaciones y un sentimiento de exclusión y frustración frente a la respuesta institucional. En sus propios términos, la organización señaló que la actuación de la ADR habría configurado una "acción con daño" en la ZRC.

Para los Planes de Vida Digna de los TECAM, la ADR señaló en su informe que adelantó el acompañamiento a tres (3) TECAM: Chimichagua, Nuevo Amanecer y Fortul, mediante oferta misional articulada y fortalecimiento organizativo, en articulación con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Entre las acciones realizadas se mencionan, entre otras, asistencia técnica, fortalecimiento asociativo y comercial, apoyo en la construcción de los planes de vida digna, inclusión en circuitos cortos de comercialización y "acompañamiento para la estructuración y cofinanciación de PIDAR, con una proyección de inversión cercana a $4000 millones para iniciativas productivas en Cesar y Arauca" (Agencia de Desarrollo Rural, 2026).

Se puede afirmar que sobre la totalidad de las territorialidades campesinas, el nivel de implementación de los programas o proyectos de agricultura campesina, sostenibilidad socioambiental y alimentaria es muy bajo, en razón a la falta de programas específicos, articulación interinstitucional, acciones diferenciadas y apropiación de recursos que pongan en marcha las diferentes propuestas productivas.

En efecto, la implementación en materia de apoyo a los PDS de las ZRC y Planes de Vida Digna presenta un avance institucional incipiente. Por tanto, el cumplimiento del AFP a través del indicador del PMI A.22 es también incipiente.

En la consulta realizada al SIIPO no se identificó información de seguimiento disponible que permitiera establecer su nivel actual de cumplimiento dado que la ficha técnica del indicador aún no se encuentra aprobada por el DNP. Los reportes de la ADR y la ANT en sus ejercicios de rendición de cuentas solo señalan cuatro (4) ZRC que cuentan con Resolución de Proyectos PIDAR y dos (2) ZRC que cuentan con financiación PISPRA. No se discriminan los avances en materia de formalización y adjudicación de tierras en las territorialidades campesinas.

En esta medida, la apuesta de las territorialidades campesinas para la transformación del campo y la superación de la pobreza de las poblaciones rurales sigue enfrentando cuellos de botella estructurales como la desarticulación entre acceso a tierra y el acceso integral a medios de producción que permitan el desarrollo de las economías campesinas y sistemas productivos sostenibles.

Por otro lado, es relevante indicar que, recientemente, en cumplimiento del parágrafo 1 del Acto Legislativo 001 de 2023 y del artículo 361 de la Ley 2294 de 2023 se creó el Trazador Presupuestal Campesino, el cual puede representar un desarrollo normativo útil para promover la integralidad y progresividad de las territorialidades campesinas, en la medida en que es una herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada.

Este instrumento se construyó con la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos (COMINAC) y contempla la creación de categorías e indicadores para el seguimiento de la inversión sobre territorialidades campesinas, como, por ejemplo, la subcategoría 1.2. Constitución de Zona de Reserva Campesina (ZRC), Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA) y otras territorialidades campesinas.

En conclusión, se puede afirmar que, a 10 años de la firma del AFP, el principal avance ha sido en materia normativa, de reconocimiento y en la constitución de territorialidades campesinas. Pero se requiere avanzar significativamente en la materialización de los planes de desarrollo sostenible y comunitario de las ZRC, los TECAM y los EAA.

2. Análisis con enfoque a favor de la mujer campesina, rural y de la pesca

Un avance por resaltar es la incorporación del **enfoque de la mujer rural, campesina y de la pesca** en los Decretos 1147 de 2024, 780 de 2024 y 149 de 2026, que reglamentan las ZRC, los TECAM y los EAA, así como sus instrumentos de planificación. El enfoque es mencionado de manera expresa como un eje orientador en la construcción y organización de estas territorialidades campesinas.

Específicamente, el Decreto 1147 de 2024 dispone que el MADR contribuirá "a la incorporación del enfoque de género y la generación de planes de cuidado campesinos que prioricen el acceso a la tierra y programas de desarrollo rural para las mujeres" y promoverá "la creación de nuevos servicios de cuidado que contribuyan a la igualdad de oportunidades para las mujeres rurales y su soberanía económica y de estrategias comunitarias y autónomas para la prevención, protección y atención de violencias basadas en género que viven las mujeres campesinas" (art. 2.14.13.14). El Decreto 780 de 2024 establece disposiciones equivalentes para los TECAM (art. 2.14.26.3.7). Sin embargo, el MADR no ha avanzado en la generación de planes de cuidado campesinos.

Ahora bien, aunque existe un claro reconocimiento normativo de este enfoque, se advierte que la mayoría de los instrumentos de planificación y organización de las ZRC y TECAM elaborados hasta la fecha no incorporan estas medidas o programas diferenciales dirigidos a garantizar los derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas (OSIGNH) campesinas.

No obstante, algunos PDS de las ZRC y Planes de Vida Digna de los TECAM sí contemplan programas, ejes o líneas específicas de género, relacionadas con temas diversos, como: la prevención de violencias basadas en género, el acceso de las mujeres a la tierra y a los programas de Reforma Agraria, la autonomía económica de las mujeres y el reconocimiento de su papel en el fortalecimiento de la economía campesina, de la agroecología y la soberanía alimentaria, la participación política, liderazgo y fortalecimiento organizativo y el reconocimiento del trabajo de cuidado, entre otras. No obstante, no se evidencia en estos la perspectiva transformadora e incluyente con personas OSIGNH.

De este modo, frente a estas territorialidades, el enfoque de género corre el riesgo de permanecer en un plano enunciativo y no trascender al de la implementación efectiva. Finalmente, se evidencia la ausencia de priorización presupuestal en instrumentos relevantes, lo cual obstaculiza la puesta en marcha de proyectos orientados al desarrollo de las economías campesinas con enfoque de género.

3. Conclusiones

El reconocimiento e impulso a las Zonas de Reserva Campesina y otras territorialidades campesinas constituye uno de los principales avances en la implementación de la Reforma Rural Integral prevista en el AFP.

Los procesos de ajuste normativo constituyen un avance para la consolidación de las territorialidades campesinas. Sin embargo, persisten desafíos para su implementación efectiva, especialmente en materia de asignación de recursos presupuestales y definición de rutas de gestión claras que garanticen la participación de las organizaciones campesinas. Asimismo, la reciente aprobación del procedimiento para la constitución de los EAA y la formulación e implementación de sus planes de desarrollo comunitario sostenible constituye un avance relevante, aunque todavía no se han constituido territorialidades bajo esta figura.

La RRI, a través de las territorialidades campesinas, es entendida por las organizaciones como una política para el ordenamiento social y productivo de la propiedad rural y por tanto debe vincular la implementación de sus planes, al priorizar programas de acceso a tierra y desarrollo productivo para garantizar condiciones de sostenibilidad para las economías campesinas.

No obstante, este enfoque integral de las territorialidades en la RRI contrasta con las cifras reportadas por la ADR y ANT, en las que, de las 29 territorialidades campesinas constituidas desde la firma del AFP, solo seis (6) cuentan con apoyos para el desarrollo de iniciativas productivas, lo cual evidencia rezagos o inequidades significativas en los componentes que sustentan el acceso a tierras, derechos, cierre de brechas y transformación estructural del campo.

Los apoyos institucionales a las iniciativas productivas contenidas en los planes de las territorialidades campesinas constituyen avances importantes, pero resultan insuficientes para garantizar su implementación integral. Persiste la necesidad de consolidar una política de financiación y priorización que permita ordenar el gasto público, fortalecer las capacidades institucionales, avanzar en la implementación de los instrumentos de planificación y acelerar los procesos de constitución de ZRC y TECAM, especialmente aquellos con mayor antigüedad o con obligaciones derivadas de decisiones judiciales.

Pese a la prioridad reconocida a las Zonas de Reserva Campesina en el Acuerdo Final de Paz, no se ha desarrollado una estrategia sistemática de focalización de las territorialidades campesinas en los procesos de formalización de la propiedad, adjudicación de tierras y regularización de la ocupación y el aprovechamiento campesino sostenible, según corresponda. Esta situación limita los avances en el acceso y la seguridad jurídica de la tierra y se agrava por la falta de información desagregada que permita evaluar los resultados alcanzados en estos territorios.

Los traslapes entre solicitudes de territorialidades campesinas (TECAM, ZRC y EAA) y territorialidades de los pueblos étnicos constituyen una situación que debe superarse privilegiando los mecanismos de diálogo intercultural. La ausencia de mecanismos para la identificación de estas situaciones y de instancias para la resolución de conflictividades ha implicado la ocurrencia de conflictos y tensiones entre estas comunidades. Estos procedimientos deben ser fruto del consenso entre los pueblos campesinos y étnicos y promover los procesos de participación y concertación intercultural.

La incorporación del enfoque de género en la normativa que regula las territorialidades campesinas constituye un avance importante. Sin embargo, persisten dificultades para su aplicación efectiva, reflejadas en la insuficiente incorporación de medidas diferenciales en la mayoría de los instrumentos de planificación examinados y en la falta de avances verificables en la formulación e implementación de los planes de cuidado campesinos.

4. Recomendaciones

A continuación, la Defensoría presenta una serie de recomendaciones con el fin de contribuir a la materialización del buen futuro de las comunidades campesinas, rurales y de la pesca organizadas cultural, social y económicamente alrededor de las diferentes formas de territorialidad reconocidas en el Punto 1 del Acuerdo Final de Paz.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: en cumplimiento del Decreto 1147 de 2024, avanzar en el Programa de ZRC que supere las dificultades de constitución y consolidación de estas figuras territoriales y liderar los procesos de articulación institucional para la financiación y materialización de los PDS, con un acompañamiento constante al campesinado en su implementación. El MADR puede aprovechar los importantes avances en asociatividad y la experiencia en proyectos con la cooperación internacional que tienen buena parte de las ZRC para promover sus programas y políticas orientadas al fortalecimiento de la productividad agropecuaria, al reconocer la dimensión social, cultural, política y ambiental del sujeto de especial protección constitucional como lo es el campesinado y sus formas de organización y territorialidades (Constitución Política, art. 64).

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con el Ministerio del Interior: impulsar los espacios de diálogo intercultural para la identificación de traslapes y concertación de acuerdos territoriales en los que se reconozcan las diferentes maneras de relación y arraigo territorial y se armonicen las propuestas de desarrollo rural.

A la Agencia de Desarrollo Rural: culminar la estructuración y adoptar formalmente, mediante las correspondientes resoluciones, los PIDAR para las ZRC que aún se encuentran en proceso de formulación, para garantizar que estos instrumentos cuenten con una programación de acciones, responsables, fuentes de financiación, metas, cronogramas e indicadores que permitan verificar su implementación y contribución al cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final de Paz y en el Plan Marco de Implementación (PMI).

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural: destinar y asegurar los recursos presupuestales necesarios para la implementación progresiva de los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC, para priorizar aquellas que cuentan con planes formulados y adoptados y aquellas respecto de las cuales ya existen proyectos en proceso de estructuración. Para tal efecto, pueden establecer una programación presupuestal que permita identificar, para cada ZRC, las acciones previstas, su costo estimado, la fuente de financiación, el monto asignado, el estado de ejecución y la población beneficiaria.

A la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y a la Agencia de Desarrollo Rural: culminar el acompañamiento a los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) en la formulación, estructuración, financiación e implementación de sus Planes de Vida Digna, para garantizar que las acciones adelantadas mediante la oferta misional y los procesos de estructuración y cofinanciación de PIDAR se articulen efectivamente con las iniciativas y prioridades definidas por las comunidades campesinas en dichos instrumentos de planeación.

En particular, se recomienda a la ADR asegurar la asignación y ejecución de los recursos requeridos para las iniciativas productivas priorizadas en los Planes de Vida Digna, de manera que la proyección de inversión reportada para los TECAM de Chimichagua, Nuevo Amanecer y Fortul se traduzca en

proyectos efectivamente financiados y ejecutados. Para ello, la ADR puede establecer, para cada TECAM, una programación que permita identificar las iniciativas priorizadas, los recursos requeridos y asignados, las fuentes de financiación, los responsables, los cronogramas y el estado de ejecución.

A la Agencia Nacional de Tierras: establecer una estrategia de focalización y priorización de las Zonas de Reserva Campesina y los Territorios Campesinos Agroalimentarios en los procedimientos de formalización de la propiedad, adjudicación de tierras y regularización de la ocupación y el aprovechamiento campesino sostenible, según corresponda, de acuerdo con las condiciones jurídicas y ambientales de los predios y los instrumentos de planificación de estas territorialidades. Asimismo, garantizar la disponibilidad de información desagregada que permita identificar y hacer seguimiento a los avances y resultados de estos procedimientos en cada territorialidad campesina.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: avanzar, en concertación con las organizaciones campesinas y en articulación con las entidades competentes, en la formulación e implementación de los planes de cuidado campesinos previstos en los Decretos 1147 y 780 de 2024, con la incorporación de medidas para el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo de cuidado no remunerado, así como para promover el acceso de las mujeres campesinas a tierras y proyectos productivos y la creación de servicios de cuidado que beneficien a las mujeres de las ZRC y los TECAM.

A la Agencia Nacional de Tierras: garantizar que los procesos de formulación, actualización e implementación de los instrumentos de planificación y organización de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA) incorporen medidas concretas para garantizar los derechos de las mujeres campesinas y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas (OSIGNH), particularmente en materia de acceso, formalización y adjudicación de tierras, participación en las decisiones sobre el territorio y acceso a los mecanismos de reforma agraria.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP): impulsar, en articulación con las comunidades de la pesca artesanal y de subsistencia, la constitución de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA), para reconocer su papel en la conservación ambiental y su contribución a la soberanía y sostenibilidad alimentaria, así como acompañar la formulación de sus Planes de Desarrollo Comunitario Sostenible.

A la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en articulación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP): avanzar en la aprobación de la ficha técnica del indicador A.22 del Plan Marco de Implementación (PMI) y garantizar el reporte periódico de sus avances en el SIIPO, de manera que la información permita hacer seguimiento a la implementación de los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina, que identifique, para cada una, los planes adoptados los recursos efectivamente asignados, los proyectos financiados y las acciones ejecutadas. Este seguimiento deberá permitir establecer los avances efectivos en la implementación de los planes y su contribución al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final de Paz.

A la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación: valorar la necesidad de incorporar otras figuras de territorialidad, contempladas desde un inicio, en futuros ajustes del PMI para su adecuado seguimiento, así como integrar el trazador presupuestal campesino al seguimiento del Acuerdo Final de Paz.

Referencias

Acto Legislativo 01 de 2023. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se modifica el artículo 64 de la Constitución Política. (2023, 5 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 52.447. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213790

Acuerdo 011 de 2023. Por medio del cual se adopta el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial - PIDAR y se dictan otras disposiciones. (2023, 26 de abril). Agencia de Desarrollo Rural. https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2023/05/ACUERDO-011-DE-2023.pdf

Acuerdo 280 de 2023. Por medio del cual se definen y adoptan los criterios para la asignación y distribución de recursos de la Agencia Nacional de Tierras, vigencia 2024. (2023, 21 de junio). Agencia Nacional de Tierras. https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-06/documentos/archivos/ACUERDO-280.pdf

Acuerdo 315 de 2023. Por el cual se reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2.ª de 1959. (2023, 6 de diciembre). Agencia Nacional de Tierras. Diario Oficial n.° 52.607.

Acuerdo 337 de 2023. Por el cual se modifican los artículos 3°, 6° y 9° del Acuerdo 024 del 25 de noviembre de 1996 para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996. (2023, 22 de diciembre). Agencia Nacional de Tierras.

Acuerdo 488 de 2025. Por medio del cual se fija el procedimiento para delimitar, constituir y ampliar las Zonas de Reserva Campesina y se establecen los criterios generales para su consolidación, de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, y se dictan otras disposiciones. (2025, 10 de julio). Agencia Nacional de Tierras.

Acuerdo 558 de 2025. Por medio del cual se modifican parcialmente los artículos 6, 11, 12, 15 y 19 del Acuerdo número 488 del 10 de julio de 2025, el cual unifica y fija el procedimiento administrativo para la selección, delimitación, constitución, ampliación y consolidación de las Zonas de Reserva Campesina. (2025). Agencia Nacional de Tierras.

Agencia de Desarrollo Rural [ADR]. (2026). *Informe de empalme entre gobiernos nacionales*. https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/Formato-Informe-de-Empalme-ADR-VF.pdf

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2026a). *Datos abiertos ANT*.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2026b). *Informe de rendición de cuentas*.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2026c). *Revisión de acuerdos ANT*.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2026c). *Regularización de la ocupación y el aprovechamiento campesino sostenible: Ley 2.ª de 1959* (Procedimiento ADMTI-P-018). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2026-08/documentos/archivos/admti-p-018-regularizacion-de-la-ocupacion-y-el-aprovechamiento-campesino-sostenible-ley-2da-1959.pdfComisión Nacional de Territorios Indígenas [CNTI]. (2024). *Traslapes de Zonas de Reserva Campesina constituidas y en proceso de constitución, con zonas de ley 2 de 1959 y territorios indígenas formalizados y en procedimiento de formalización y/o protección ancestral*. https://www.cntindigena.org/wp-content/uploads/2024/09/Documento-sobre-Traslapes-ZRC-y-Territorios-Indigenas-STI-CNTI.pdf

Decreto 149 de 2026. Por el cual se adiciona el Título 29 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, para reglamentar los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA). (2026, 11 de febrero). Presidencia de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=272596

Decreto 780 de 2024. Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios - TECAM. (2024, 24 de junio). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 52.802. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=242896

Decreto 1071 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. (2015, 26 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 49.523. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76838

Decreto 1147 de 2024. Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina. (2024, 13 de septiembre). Presidencia de la República. Diario Oficial n.° 52.878.

Decreto 1322 de 2024. Por medio del cual se adiciona un artículo al Título 24 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con Proyectos Productivos Sostenibles para la participación en la Reforma Agraria. (2024, 1 de noviembre). Presidencia de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=255276

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). *Adenda PMI* (Documento CONPES 3932). Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo [FARC-EP]. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx

Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto

Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. (1994, 3 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 41.479.

Ley 2ª de 1959. Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. (1959, 24 de diciembre). Congreso de la República de Colombia.

Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. (2023, 19 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial n.° 52.400.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR]. (2026). *Informe de empalme entre gobiernos nacionales*. https://datalogo.dnp.gov.co/informe-empalme

Resolución 081 de 2025. Por la cual se adopta el Plan de Identificación, Caracterización, Reconocimiento y Formalización de las Territorialidades Campesinas, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 359 de la Ley 2294 de 2023. (2025, 9 de abril). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Resolución 382 de 2021. Por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, en cumplimiento de los puntos 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final. (2021, 20 de diciembre). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



4.

Garantías para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito

Por Lina Rodríguez Enciso

Equipo de la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado

El Punto 4 del Acuerdo Final, denominado *Solución al problema de las drogas ilícitas*, reconoce que la persistencia de los cultivos de uso ilícito responde a condiciones estructurales de pobreza, débil presencia institucional y presencia de organizaciones armadas vinculadas al narcotráfico. Estas circunstancias afectan el goce efectivo de los derechos humanos de comunidades campesinas y pueblos étnicos, muchas de las cuales dependen de economías asociadas a los cultivos de coca, marihuana y amapola.

En el marco del Acuerdo Final de Paz (en adelante AFP), el Gobierno nacional se comprometió a poner en marcha un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), como parte de la Reforma Rural Integral (RRI), orientado a generar condiciones de bienestar, buen vivir y alternativas que permitieran a las comunidades desvincularse de manera sostenible de los cultivos de uso ilícito.

El Programa debía regirse, entre otros, por los principios de integración con la RRI, construcción conjunta, participativa y concertada con las comunidades, enfoque territorial y de género y sustitución voluntaria. Asimismo, contempló la participación directa de las comunidades en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones, garantías de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito y un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras.

Para la implementación territorial del Programa, el Acuerdo contempló la construcción participativa de Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), orientados a la transformación estructural de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito. Entre los componentes previstos para estos planes se encuentran: i) planes de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos para las familias cultivadoras y la población recolectora, ii) obras de infraestructura social de ejecución rápida, iii) un componente de sostenibilidad y recuperación ambiental, iv) un plan de formalización de la propiedad y v) planes para zonas apartadas y con baja concentración de población, acompañados de cronogramas, metas e indicadores que permitan evaluar su implementación. Estas acciones debían articularse, de acuerdo con las necesidades de cada territorio, con los Planes Nacionales de la RRI y en las zonas coincidentes con los PDET integrarse a los respectivos Planes de Acción para la Transformación Regional.

El PNIS inició su implementación poco después de la firma del Acuerdo Final y fue formalizado mediante el Decreto Ley 896 de 2017. Desde el inicio de su implementación se identificaron dificultades relacionadas, entre otros aspectos, con la planeación y focalización de la intervención, su financiación y la articulación entre entidades e instrumentos de la Reforma Rural Integral. Estas dificultades incidieron en los tiempos y el alcance de la implementación, que se extendió mucho más allá de los plazos inicialmente previstos (ver apartado 1.1). Casi 10 años después de su puesta en marcha, aún existen compromisos pendientes con las familias vinculadas al Programa.

Durante este periodo, la superficie cultivada con coca registró un aumento significativo en el país, según los resultados del monitoreo de cultivos de coca de UNODC-SIMCI, lo que llevó al Gobierno nacional a plantear nuevas estrategias frente a esta problemática. Entre 2022 y 2026, además de continuar con la implementación de los compromisos pendientes del PNIS, el Gobierno nacional incorporó nuevas alternativas de sustitución. En particular, el artículo 9 de la Ley 2294 de 2023 habilitó el desarrollo de programas de reconversión productiva e industrialización colectiva en territorios con presencia de cultivos de uso ilícito.

En desarrollo de esta disposición, mediante la Resolución 076 de 2025 se creó el programa RenHacemos, orientado al tránsito hacia economías lícitas mediante estrategias de reconversión productiva, asociatividad y desarrollo territorial, cuya implementación se examina más adelante (ver apartado 1.6).

En este contexto, el presente informe realiza un balance de los avances y desafíos de la implementación de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a 10 años de la firma del Acuerdo Final. El análisis examina la implementación del PNIS, con énfasis en algunos de los componentes de los PISDA, su articulación con la RRI y los PDET, y las estrategias adoptadas para avanzar en el cumplimiento de los compromisos pendientes con las familias y comunidades, entre ellas la renegociación y la atención de los acuerdos colectivos de sustitución.

Asimismo, analiza la implementación de RenHacemos como nueva estrategia de sustitución, los avances y desafíos en materia de tratamiento penal diferenciado y la incorporación de los enfoques étnico y de género.

A partir de este balance, se presentan conclusiones y recomendaciones orientadas a avanzar en el cumplimiento de los compromisos del Punto 4 examinados en este informe.

1. Estado de implementación del PNIS y principales problemas identificados

1.1. Fallas estructurales del PNIS

A 10 años de la implementación del Acuerdo Final de Paz, el PNIS continúa presentando fallas estructurales que han limitado el cumplimiento de su objetivo de generar condiciones sostenibles de bienestar para las comunidades campesinas y los pueblos étnicos afectados por los cultivos de uso ilícito. Estas dificultades han incidido negativamente en la consolidación de alternativas económicas legales y en la garantía efectiva de derechos para la población beneficiaria.

En la implementación del PNIS se priorizó un enfoque de atención familiar, frente al desarrollo de estrategias colectivas y territoriales. La evaluación institucional y de resultados del Programa identificó un predominio del enfoque individual, concentrado en la unidad familiar y los acuerdos individuales, así como debilidades en la promoción de la asociatividad. En particular, el diseño de los proyectos productivos no incorporó una apuesta por la asociatividad, las economías de escala y la creación de cadenas de valor sostenibles, aspectos relevantes para reducir costos de producción, comercialización y facilitar el acceso a mercados.

A estas limitaciones se sumaron las dificultades de articulación del PNIS con los PISDA, los PDET y otros instrumentos de la RRI, los cuales redujeron el alcance integral y territorial previsto para el Programa (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Estas adquieren especial relevancia, porque la sostenibilidad de la sustitución no depende únicamente de la entrega de apoyos o de la rentabilidad de los proyectos productivos, sino también de las condiciones de infraestructura, acceso a crédito y bienes públicos que permitan consolidar alternativas económicas lícitas en los territorios.

Desde sus primeros informes de seguimiento, la Defensoría del Pueblo ha advertido que las fallas estructurales en materia de planeación, focalización y programación presupuestal del PNIS han llevado a que se presenten retrasos prolongados, asociados a la entrega de los componentes del programa. Aunque las familias beneficiarias erradicaron voluntariamente los cultivos en los tiempos establecidos, la entrega tardía de los apoyos económicos y productivos afectó el ejercicio de derechos como la soberanía alimentaria, el mínimo vital y la vida digna, lo cual deterioró la confianza de las comunidades en la institucionalidad (Defensoría del Pueblo, 2017).

El esquema inicial de atención familiar del PNIS contemplaba un plazo de 24 meses para la entrega de los apoyos económicos y productivos, conforme con el Comunicado conjunto del Gobierno nacional y las Farc-EP del 27 de enero de 2017. En 2019, este plazo fue ampliado a 29 meses debido a las dificultades de implementación. Sin embargo, la ampliación tampoco permitió completar oportunamente los compromisos del Programa, como lo evidencia la persistencia de obligaciones pendientes con las familias beneficiarias casi 10 años después (Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo, 2017; Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 42.).

A estas dificultades se sumaron los problemas relacionados con los procedimientos de suspensión y retiro de familias beneficiarias del PNIS. La Corte Constitucional advirtió sobre la necesidad de garantizar el debido proceso en estas decisiones administrativas y ordenó revisar aquellas que se hubieran adoptado sin observar las garantías correspondientes (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-545, 2023; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-146, 2024).

El PNIS también ha registrado limitaciones en su implementación en áreas de especial interés ambiental, como Parques Nacionales Naturales, reservas forestales y otras zonas protegidas, donde se concentra una parte significativa de los cultivos de uso ilícito. Aunque desde el diseño del Programa se reconocía la necesidad de una atención diferencial, al inicio de su implementación no se contaba con rutas y herramientas suficientes para atender las restricciones de uso, tenencia y ocupación propias de estos territorios. Estas condiciones dificultaron la puesta en marcha de los proyectos productivos y generaron retrasos mientras se definían alternativas compatibles con el régimen aplicable a estas áreas (Departamento Nacional de Planeación, 2023).Otro factor que ha afectado la implementación del programa es la persistencia del conflicto y de la violencia asociada a las economías ilegales en las zonas donde se implementa el PNIS. La presencia de actores armados ilegales y su oposición a la sustitución voluntaria generaron riesgos para la vida, la integridad y la seguridad de las familias beneficiarias y de quienes lideraron los procesos comunitarios, mediante amenazas y presiones orientadas a mantener las economías ilegales vinculadas al cultivo y recolección de coca. A ello se sumaron las dificultades para articular la implementación de la sustitución con las estrategias de seguridad y protección requeridas en estos territorios (Fundación Ideas para la Paz, 2022).

También ha habido problemas de articulación entre las estrategias de sustitución voluntaria y erradicación forzosa. Especialmente durante los primeros años de implementación del PNIS se presentaron conflictos sociales asociados a operativos de erradicación en territorios donde existían familias vinculadas al programa o se habían suscrito acuerdos colectivos de sustitución. La Corte Constitucional se pronunció sobre estas tensiones y reiteró la prioridad de la sustitución voluntaria y la obligación de respetar los compromisos adquiridos con las comunidades, de conformidad con la secuencia prevista en el Acuerdo Final, que contempla la erradicación forzosa cuando la sustitución voluntaria no sea posible o se incumplan injustificadamente los acuerdos (Corte Constitucional de

Colombia, Sentencia SU-545, 2023; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-146, 2024). Estos antecedentes evidencian la necesidad de fortalecer la coordinación entre las entidades responsables de ambas estrategias y garantizar el respeto de los derechos de las comunidades involucradas.

1.2. Avances y desafíos en la implementación de algunos componentes de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)

1.2.1. Implementación de los componentes del Plan de Atención Inmediata en su dimensión familiar:

A junio de 2026, de las 99 097 familias registradas originalmente en el PNIS, **85 053 permanecían activas**. La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) reportó avances importantes en la cobertura de los componentes del PAI Familiar: la Asistencia Alimentaria Inmediata alcanzó una cobertura cercana al 100 % de las familias activas y el componente de Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria el 95 %, mientras los proyectos productivos de ciclo corto y largo alcanzaron, cada uno, una cobertura del 77 %. Estas cifras corresponden a familias atendidas. Sin embargo, estos resultados deben leerse con cautela; no corresponden a la finalización de los respectivos componentes, sino a familias que han recibido al menos un desembolso, por lo que los rezagos continúan siendo significativos. A junio de 2026, solamente 42 818 familias habían alcanzado la finalización de los componentes del PAI familiar, equivalentes al 50,3 % de las familias activas: 38 378 cultivadoras y no cultivadoras y 4440 recolectoras (Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, 2026, pp. 37, 58).

Por otra parte, el informe de empalme de la DSCI, que es la fuente más reciente sobre el tema, no presenta el número de familias que han culminado la atención en cada componente del PAI en su dimensión familiar (Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, 2026). Para este análisis se utiliza la información suministrada por la DSCI a la Defensoría del Pueblo, con corte al 31 de marzo de 2026, por lo que a continuación se presenta el número de familias que, según la información reportada, había recibido la totalidad de la atención prevista en cada componente:

- **Avances en el componente de asistencia alimentaria inmediata:**

La asistencia alimentaria inmediata constituyó el primer mecanismo de apoyo a las familias que erradicaron voluntariamente los cultivos de uso ilícito. Pese a que este componente busca garantizar el mínimo vital de la población beneficiaria, con corte al 31 de marzo de 2026, el 21 % de las familias activas en el PNIS (17 963 titulares) había recibido la totalidad de los pagos reportados para este componente.

Este rezago impacta el goce efectivo del derecho a la soberanía alimentaria de las familias beneficiarias, si se considera que este componente debía ejecutarse durante el primer año del programa (Oficio 20266000055201, 13 de abril de 2026).

- **Autosostenimiento y seguridad alimentaria:**

Este mecanismo, contemplado para generar condiciones de disponibilidad y acceso oportuno a alimentos, registra la atención total del 63 % de la población beneficiaria, correspondiente a 54 132 familias. En términos absolutos, los mayores rezagos en la entrega de recursos, correspondientes a familias que habían recibido menos del 50 % de lo asignado, se registraban en Nariño (7214 familias), Putumayo (2802), Antioquia (1991) y Córdoba (1503) (Oficio 20266000055201, 13 de abril de 2026).

- **Proyectos productivos de ciclo corto:**

Los proyectos productivos de ciclo corto tienen como finalidad la generación de ingresos transitorios mediante actividades agropecuarias de rápida producción. El 52 % de la población beneficiaria, equivalente a 44 784 familias, registra atención total. En términos absolutos, los mayores rezagos en la entrega de recursos, correspondientes a familias que habían recibido menos del 50 % de lo asignado, se registraban en Nariño (11 005 familias), Guaviare (3340), Córdoba (2866) y Antioquia (2813) (Oficio 20266000055201, 13 de abril de 2026).

- **Proyectos productivos de ciclo largo:**

Pese a que los proyectos productivos de ciclo largo tienen como finalidad la generación de ingresos permanentes mediante actividades agropecuarias sostenibles en el tiempo, este componente registra el mayor rezago: solo el 11 % de la población activa, correspondiente a 9785 familias, registra una atención total. En términos absolutos, los mayores rezagos en la entrega de recursos, correspondientes a familias que habían recibido menos del 50 % de lo asignado, se registraban en Nariño (9800 familias), Putumayo (6073) y Antioquia (3314) (Oficio 20266000055201, 13 de abril de 2026).

- **Atención a población recolectora:**

En el marco de la implementación del Programa, el Gobierno asumió la obligación de vincular a las familias recolectoras durante doce meses a alternativas de empleo temporal —principalmente obras o actividades de interés comunitario-. Sin embargo, la atención dirigida a recolectores de hoja de coca presenta avances limitados. Con corte al 31 de marzo de 2026, el 30 % del universo reportado, correspondiente a 4398 familias, había recibido la totalidad de los pagos previstos por su vinculación a estas actividades, por lo que persisten rezagos significativos en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del PNIS (Oficio 20266000055201, 13 de abril de 2026).

1.2.2. Componente de sostenibilidad ambiental

En relación con el componente ambiental, la implementación continúa siendo insuficiente frente a los propósitos previstos en el Acuerdo Final. Las acciones orientadas a la recuperación de áreas degradadas, restauración ecológica y promoción de sistemas productivos sostenibles avanzan lentamente.

La DSCI expidió la Resolución 056 de 2020, por la cual se adoptaron lineamientos específicos para la atención de las familias asentadas en áreas de especial interés ambiental y zonas protegidas. Asimismo, ha avanzado en la articulación con las autoridades ambientales para la implementación de proyectos productivos en estas áreas. Con corte al 31 de marzo de 2026 se reporta la atención de 20 087 familias en el ámbito nacional, ubicadas en áreas protegidas y de especial interés ambiental,

como Distritos Regionales de Manejo Integrado, Zonas de Reserva Forestal tipo A, B y C, Áreas de Manejo Especial y Parques Nacionales Naturales (Oficio 20266000055201, 13 de abril de 2026).

La evaluación institucional y de resultados del PNIS identificó dificultades particulares para la implementación del programa en áreas protegidas y zonas de reserva forestal, asociadas a la adopción tardía de lineamientos diferenciales, las restricciones de uso del suelo y las deficiencias de articulación institucional. Estas dificultades se tradujeron en retrasos en la entrega de proyectos productivos y, en algunos casos, en la suspensión de familias que ya habían cumplido sus compromisos de erradicación voluntaria (Departamento Nacional de Planeación, 2023, pp. 154-157).

1.2.3. Articulación con la Reforma Rural Integral y, en particular, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

El Acuerdo Final previó que el PNIS debía implementarse de manera articulada con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales para la Reforma Rural, con el propósito de integrar la sustitución voluntaria dentro de una estrategia más amplia de transformación rural. Esta articulación buscaba garantizar inversiones en infraestructura, servicios públicos, desarrollo económico y fortalecimiento institucional en los territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito.

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-545 de 2023, destacó que la sostenibilidad de los proyectos productivos de sustitución y de los demás componentes de los PISDA depende de los avances en materia de titulación y formalización de tierras, infraestructura vial y acceso a circuitos de comercialización. En consecuencia, subrayó la importancia de articular la implementación del PNIS con los PDET y los demás instrumentos de la Reforma Rural Integral. Asimismo, ordenó adoptar medidas para acelerar la implementación de estos instrumentos y garantizar una intervención integral y coordinada en los territorios comprendidos en la decisión (Corte Constitucional de Colombia, 2023, Sentencia SU-545 de 2023, párrs. 75-77 y órdenes décima y undécima).

La importancia de esta articulación también se refleja en un estudio reciente sobre el programa Formalizar para Sustituir, que encontró que la titulación de tierras produjo reducciones iniciales significativas de los cultivos de coca, pero que sus efectos tendieron a desaparecer con el tiempo. En cambio, cuando la titulación se combinó con la construcción de vías terciarias, las reducciones fueron más persistentes. El estudio también advierte que la infraestructura vial, por sí sola, puede favorecer las economías ilegales, lo que refuerza la necesidad de acompañar estas intervenciones con condiciones que permitan desarrollar actividades productivas lícitas (Martínez-González et al., 2026).

Sin embargo, persisten dificultades para avanzar en el acceso a tierras de las familias vinculadas al PNIS. La evaluación institucional del Programa identificó problemas relacionados con la falta de tierra, la insuficiencia de las superficies disponibles y la dependencia del arrendamiento para desarrollar proyectos productivos (Departamento Nacional de Planeación, 2023, pp. 66-67). Aunque la DSCI reportó 11 615 hectáreas formalizadas y en proceso de formalización para población vinculada a programas de sustitución, no es posible establecer cuántas han sido efectivamente formalizadas ni cuántas familias del PNIS se han beneficiado (Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, 2026, p. 76). Además, ante una solicitud de información de la Defensoría del Pueblo sobre los resultados de formalización y adjudicación para estas familias, la DSCI trasladó la consulta a la ANT sin

proporcionar cifras desagregadas (Oficio 20266000055201, 13 de abril de 2026, pp. 4-5). Esta situación evidencia debilidades en la articulación entre ambas entidades para atender estas necesidades y hacer seguimiento a los resultados de sus intervenciones.

En cuanto a la articulación con los PDET se registra como avance que, al 31 de julio de 2026, en los municipios PDET, 812 iniciativas de las 33 007 contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) cuentan con marcación PISDA, de las cuales el 81,28 % acreditan una ruta de implementación activa. Sin embargo, llama la atención que departamentos como Norte de Santander, Antioquia y Nariño, particularmente afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito y donde persisten graves vulneraciones de derechos humanos, registren un número reducido de iniciativas PISDA y un menor avance en su implementación. En Norte de Santander solo nueve iniciativas tienen marcación PISDA de las cuales dos están priorizadas para su implementación, mientras Antioquia tiene solo 25 iniciativas y diez priorizadas y Nariño 38 iniciativas con 13 de estas priorizadas. En los ocho municipios PNIS que no hacen parte de los PDET se formularon más de mil iniciativas PISDA, que comprendían acciones relacionadas con proyectos productivos y con componentes territoriales como sostenibilidad y recuperación ambiental, obras de infraestructura, formalización de la propiedad y atención de zonas apartadas y con baja concentración de población (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 64).

Frente a este universo, el indicador D.MT.5.N del PMI, que mide específicamente las iniciativas activadas como resultado de procesos de articulación interinstitucional liderados por la DSCI, establece una línea base de 241 iniciativas a diciembre de 2022 y registra 11 nuevas iniciativas en 2025 y 21 en 2026, para un acumulado de 273 iniciativas activadas (Departamento Nacional de Planeación, 2026). La ficha precisa que esta activación debe corresponder a gestiones articuladas por la DSCI con entidades nacionales, regionales o locales y contar con soporte documental verificable.

Sin embargo, la información reportada desde 2025 no evidencia avances en la gestión interinstitucional para la implementación de las demás iniciativas de estos componentes. Los nuevos resultados registrados corresponden a actuaciones desarrolladas por la propia DSCI, sin que se identifiquen acciones de articulación con las entidades competentes para avanzar en los demás componentes territoriales. Esta situación refleja la persistencia de dificultades identificadas previamente por la evaluación institucional del PNIS, que encontró una baja creación de relaciones de corresponsabilidad con otras entidades, problemas de asignación presupuestal en los municipios no PDET y una articulación insuficiente entre las entidades responsables, factores que limitaron la implementación y las transformaciones territoriales esperadas de los PISDA (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 141).

1.3. Procesos de renegociación del PNIS

Como respuesta a las dificultades presentadas durante la ejecución inicial del PNIS, en virtud del artículo 10 de la Ley 2294 de 2023, el Gobierno nacional impulsó un proceso de renegociación de proyectos productivos, con el propósito de actualizar las alternativas económicas ofrecidas a las familias beneficiarias. Esta disposición fue reglamentada por la DSCI mediante la Resolución 0021, que estableció las condiciones para adelantar, por una sola vez y de manera concertada, la renegociación de los componentes pendientes de autosostenimiento, seguridad alimentaria y de los proyectos productivos de ciclo corto y largo.

Con corte al 30 de junio de 2026, 65 474 familias cultivadoras y no cultivadoras habían adelantado procesos de renegociación mediante la suscripción de planes de inversión. Este proceso contribuyó al incremento de la cobertura de ambos tipos de proyectos productivos hasta el 77 % (Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, 2026).

A la misma fecha, 48 109 familias habían avanzado a las ferias para la selección de activos productivos y 34 035 a la etapa de entrega de insumos, herramientas, material vegetal y otros activos. La DSCI reporta, además, el rediseño de la Asistencia Técnica Integral (ATI), que incorpora una etapa posterior a las entregas, orientada a la sostenibilidad de los proyectos, mediante visitas a fincas, escuelas de campo y otras acciones de seguimiento técnico (Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, 2026, pp. 47–49).

Sin embargo, en departamentos como Guaviare, Cauca y la región del Catatumbo, la Defensoría del Pueblo ha identificado que la presentación de planes de inversión no está siendo acompañada de un componente permanente de extensión rural, que tenga por objeto la generación y fortalecimiento de competencias sociales y productivas de las familias beneficiarias (Defensoría del Pueblo, 2025).

Esta condición puede incidir en la sostenibilidad y eficacia de los proyectos productivos y, con ello, amenazar la seguridad alimentaria de las familias beneficiarias, dada la ausencia de acciones encaminadas a mejorar la eficiencia de los cultivos, reducir costos, aumentar ingresos y asegurar la sostenibilidad ambiental y comercial de las líneas productivas.

1.4. Implementación de acuerdos colectivos de sustitución voluntaria

Entre 2016 y 2018 se celebraron acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, 2017) . Sin embargo, no todos los acuerdos colectivos fueron traducidos en vinculaciones individuales al programa. En efecto, se estima que más de a 87 182 familias no fueron cobijadas por el programa (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019). Por su parte, mediante la Sentencia SU-545 de 2023, la Corte Constitucional le ordenó a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) adoptar medidas concretas para cumplir con lo pactado en los acuerdos colectivos celebrados en Cauca, Nariño, Putumayo y Norte de Santander.

En relación con lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia antes citada, la DSCI informó acerca de la imposibilidad de brindar atención a dichas familias a través del programa de sustitución voluntaria, desde el argumento de que no acreditan uno de los requisitos contemplados en el artículo sexto del Decreto Ley 896 de 2017, específicamente, no haber realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016 (Oficio 20266000055201, 13 de abril de 2026).

A estas restricciones se sumaron las dificultades fiscales y operativas que suponía extender el mismo esquema individual del PNIS a un universo mucho mayor de familias, así como las limitaciones que la propia DSCI identifica en un modelo centrado en la atención individual, con criterios rígidos de vinculación y dificultades para responder a las nuevas dinámicas territoriales de los cultivos de uso ilícito. En este contexto, el Gobierno optó por desarrollar una nueva estrategia que privilegiara intervenciones territoriales y colectivas, la asociatividad y la articulación de inversiones y oferta institucional, lo que dio lugar a RenHacemos (Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, 2026).

En consecuencia, la DSCI precisó que la población residente en zonas con acuerdos colectivos sería atendida a través del programa RenHacemos, adoptado mediante Resolución n. º 076 de 2025. Con corte al 30 de junio de 2026 se registró la vinculación a dicho programa de 43 945 familias de los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, de las cuales 30 879 se encuentran en proceso de sustitución. No obstante, es necesario establecer en qué medida esta estrategia está permitiendo atender efectivamente a las familias comprendidas en los acuerdos colectivos y avanzar en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

1.5. Estudio de caso: seguimiento a la implementación del PNIS en el departamento del Guaviare

Las visitas in situ realizadas por la Defensoría del Pueblo en el departamento del Guaviare en octubre de 2025 y septiembre de 2026 evidenciaron que las comunidades campesinas continúan manifestando disposición para mantener la sustitución voluntaria. Sin embargo, persiste una percepción generalizada de incumplimiento institucional derivada de los retrasos en la ejecución de los compromisos asumidos por el Estado en el marco del PNIS.

Las organizaciones comunitarias señalaron que los retrasos en la implementación de los proyectos productivos han afectado la estabilidad económica de numerosas familias, lo cual incrementa las dificultades para garantizar la seguridad alimentaria y sostener los procesos de reconversión productiva iniciados con la erradicación voluntaria. A ello se suman las limitaciones de acceso a mercados, insuficiencia de infraestructura vial y restricciones para transformar y comercializar la producción agrícola en condiciones competitivas. Esta situación fue expresada por una participante en un taller en Guaviare en los siguientes términos:

> Antes se movía la economía en el departamento. Se tenía un salario mensual y cada finca tenía trabajadores. Ahora no hay solvencia económica; las familias han tenido que aguantar hambre porque cada dos años recibían dinero del programa. Si la Dirección de Sustitución hubiera pagado todo cumplidamente, el PNIS hubiera funcionado, pero ya no hay confianza porque la plata se fue en operadores y técnicos (Participante en taller focal, comunicación personal, 10 de julio de 2025).

La población campesina también identificó la persistencia de conflictos asociados al acceso y uso de la tierra, especialmente en zonas con restricciones ambientales y presencia de figuras de protección, donde la ausencia de soluciones integrales dificulta el desarrollo de proyectos productivos sostenibles.

Adicionalmente, las comunidades advierten que la presencia de actores armados ilegales representa un riesgo para la vida e integridad de líderes sociales y las organizaciones campesinas que participan en los procesos de sustitución voluntaria. Las amenazas, restricciones a la movilidad y demás hechos de violencia afectan el ejercicio de la participación comunitaria y dificultan la implementación de las acciones previstas en el programa.

No obstante, los actores sociales destacan experiencias exitosas desarrolladas por organizaciones locales, particularmente, aquellas lideradas por mujeres, que han fortalecido procesos asociativos y generado iniciativas productivas con resultados positivos para las comunidades. Estas experiencias demuestran que el acompañamiento institucional permanente y la organización comunitaria constituyen factores determinantes para la sostenibilidad de la sustitución.

1.6. Implementación del Programa Renhacemos

Como ya se anticipó, la DSCI adoptó la Resolución n. º 076 de 2025, por la cual se crea el programa Renhacemos. Esta estrategia busca consolidar procesos de desarrollo territorial mediante la articulación de proyectos productivos, infraestructura rural, asistencia técnica, acceso al crédito, fortalecimiento organizativo y estrategias de comercialización que permitan generar ingresos estables para las familias beneficiarias.

Con corte al 30 de junio de 2026, el programa se encontraba focalizado en 26 municipios de siete departamentos —Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Vichada— y registraba 45 296 núcleos familiares inscritos, de los cuales 32 121 se encontraban en proceso de sustitución (43 048,64 hectáreas) (Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, 2026). Estas últimas corresponden a hectáreas vinculadas al proceso de sustitución y no necesariamente a cultivos ya erradicados y verificados.

Si bien RenHacemos incorpora aprendizajes de la implementación del PNIS al buscar una intervención de carácter más territorial y colectiva, su implementación enfrenta desafíos para garantizar la integralidad de las intervenciones. En particular, no resulta clara en la información disponible su articulación con los PDET y los demás instrumentos de la RRI, incluidos los Planes Nacionales. Aunque la DSCI reporta acciones de coordinación con entidades como la ANT, el SENA e INVÍAS, estas dan cuenta de concurrencias sectoriales, sin que sea posible identificar con claridad cómo las inversiones del programa se integran con estos instrumentos de planeación territorial (Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, 2026).

A lo anterior se agregan las condiciones de seguridad y control territorial, que constituyeron una de las principales dificultades para la implementación del PNIS y pueden limitar el acceso y permanencia de las instituciones, la ejecución de proyectos e infraestructura, la prestación de asistencia técnica y la comercialización. Este aspecto adquiere especial relevancia, porque en algunos territorios de Nariño y Putumayo, la implementación de RenHacemos se articuló con compromisos de sustitución y transformación territorial alcanzados en el marco de procesos de negociación con grupos armados durante el Gobierno 2022-2026. Con la terminación de estos procesos de negociación, es necesario establecer cómo se garantizará la continuidad de las intervenciones iniciadas y las condiciones de seguridad necesarias para su implementación en estos territorios.

2. Tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores

En el marco del punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final, el Gobierno nacional se comprometió a tramitar los ajustes normativos que permitieran renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o extinguir la sanción penal, respecto de los pequeños agricultores y agricultoras vinculados a cultivos de uso ilícito que, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la norma, manifestaran formalmente su decisión de renunciar a cultivar. El beneficio se vinculó a la puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), previó su revocatoria por reincidencia y encomendó a la ley la definición de los criterios para identificar a los pequeños agricultores.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo previsto, en el Congreso de la República se han tramitado ocho proyectos de ley orientados a desarrollar un tratamiento penal diferenciado para los pequeños y las pequeñas agricultoras vinculados a cultivos de uso ilícito, los cuales no tuvieron avances en su debate y aprobación parlamentaria y fueron archivados. En este escenario se han planteado diversas discusiones en torno a la definición del concepto de pequeño cultivador.

Sin embargo, distintos análisis han advertido que la forma en que quedó pactado el tratamiento en el Acuerdo limita su alcance: al condicionarse a la vinculación al PNIS, su aplicación queda ligada a la implementación y continuidad de este Programa (Dejusticia, 2018; Fundación Ideas para la Paz, s. f.) y al fijarse un plazo de un año y la revocatoria por reincidencia en cualquier eslabón, quedan expuestas las familias presionadas por actores armados para mantener los cultivos y aquellas que, además de cultivar, realizan labores de transformación primaria de la hoja (Dejusticia, 2018; El Espectador, 2022; Ministerio de Justicia y del Derecho, 2022).

No obstante, al Estado colombiano le asiste el deber de adoptar medidas normativas tendientes a la consolidación de un modelo de responsabilidad penal alternativa para aquellas personas que, debido a sus condiciones de especial vulnerabilidad, marginalidad y pobreza, se ven inmersas en la cadena del narcotráfico y son el eslabón más débil de este fenómeno.

Este propósito no solo es compatible con los estándares internacionales, sino que responde a lo que estos vienen recomendando. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas exige sanciones proporcionales a la gravedad de las conductas y orienta el poder punitivo hacia los casos de mayor gravedad (Naciones Unidas, 1988). En la misma línea, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha recomendado promover que la severidad de las penas sea proporcional a la gravedad de los delitos y que se consideren factores atenuantes como la condición de pequeño cultivador (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016).

En el ámbito interamericano, el informe técnico de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) sobre alternativas al encarcelamiento —elaborado por la presidencia de Colombia— recomendó, desde un enfoque de salud pública y derechos humanos, la proporcionalidad de las penas y las medidas no privativas de la libertad para los delitos menores relacionados con drogas (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 2015).

Por su parte, las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas advierten que los tratados de fiscalización no pueden invocarse para restringir derechos en mayor medida de lo que ellos mismos disponen, de modo que las medidas más severas solo son admisibles cuando se ajustan a las obligaciones de derechos humanos y que la erradicación no debería preceder a la existencia de medios de vida alternativos viables para los hogares de pequeños cultivadores (Centro Internacional sobre Derechos Humanos y Política de Drogas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONUSIDA, Organización Mundial de la Salud y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019).

En el plano interno, esta orientación es coherente con los principios de *última ratio* y fragmentariedad y con el carácter preventivo que debe guiar la política criminal del Estado (Corte Constitucional de Colombia, 2015). En este marco, la política criminal debe diferenciar entre las personas cuya vinculación a los cultivos responde principalmente a condiciones de pobreza, exclusión y ausencia de alternativas y los actores que ejercen funciones de dirección, financia-

ción, transformación, comercialización, control territorial o violencia dentro de las economías ilícitas. La persecución penal debe focalizarse prioritariamente en los actores con mayor responsabilidad en las economías ilícitas, para evitar que el ejercicio del poder punitivo recaiga de manera desproporcionada sobre pequeños cultivadores, recolectores y comunidades rurales en condiciones de vulnerabilidad.

3. Incorporación del enfoque étnico en el PNIS

La incorporación del enfoque étnico en el PNIS continúa siendo insuficiente y constituye otro pendiente importante en la implementación del Punto 4 del AFP. Desde la fase inicial del programa se produjo la vinculación individual de familias pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas sin contar previamente con una modalidad diferenciada que reconociera la identidad y concepción colectiva del territorio, fundada en su cosmovisión, autonomía y gobierno propio.

De acuerdo con la evaluación del DNP, 21 299 familias PNIS se encontraban ubicadas en territorios étnicos, de las cuales 12 462 estaban en consejos comunitarios y 8837 en resguardos indígenas (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 161). A esta situación se sumó la vinculación individual al PNIS de familias campesinas que ocupaban territorios de resguardos indígenas o consejos comunitarios, como ocurrió en los departamentos de Vichada, Norte de Santander, Guaviare y Nariño, sin que se contara con una ruta clara de atención para estas situaciones, lo que condujo, en algunos casos, a la configuración o exacerbación de conflictos interculturales.

Estas deficiencias fueron posteriormente advertidas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-545 de 2023, que encontró que el PNIS no contempló para su implementación una ruta con enfoque étnico que reconociera las dinámicas territoriales y productivas de los pueblos indígenas y demás comunidades étnicas y advirtió, entre otros problemas, un subregistro de la pertenencia étnica de las familias vinculadas. En consecuencia, ordenó incorporar un enfoque étnico construido mediante diálogo intercultural y participación informada, activa y efectiva, que asegurara un modelo de sustitución acorde con la relación de los pueblos con sus tierras, cultura, tradiciones, dinámicas socioeconómicas y la hoja de coca (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-545, 2023).

En numerosos territorios, la implementación del programa no ha logrado articularse adecuadamente con los planes de vida, planes de etnodesarrollo y planes de salvaguardia de los pueblos étnicos, lo cual limita la construcción de soluciones acordes con sus dinámicas sociales, culturales y económicas. Esta situación ha generado dificultades para armonizar los objetivos de la sustitución voluntaria con las formas tradicionales de ocupación del territorio, el manejo de los recursos naturales y las prácticas productivas tradicionales.

Durante los últimos años se registraron avances dirigidos a superar estos rezagos. El artículo 11 de la Ley 2294 de 2023 ordenó al Gobierno apropiar los recursos para el cierre de los compromisos del PNIS con pueblos y comunidades étnicas y la implementación de modalidades alternativas de sustitución en territorios colectivos. Asimismo, en desarrollo de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-545 de 2023, la DSCI reportó avances en la construcción y concertación de rutas diferenciadas para territorios colectivos, incluida la protocolización de lineamientos en el marco

de la Mesa Permanente de Concertación con pueblos indígenas, en diciembre de 2025. No obstante, el informe de empalme de la DSCI continuaba registrando en 2026 rezagos y procesos pendientes de validación y concertación de estas rutas en el seno del Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Ley 2294 de 2023, artículo 11; Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, 2026).

Por lo anterior, la demora en los procesos de concertación para la incorporación efectiva del enfoque étnico resulta especialmente preocupante, no solo frente al cumplimiento de los compromisos pendientes del PNIS, sino también para la implementación de nuevas estrategias de sustitución como RenHacemos. Esta situación adquiere particular relevancia si se considera que la Corte Constitucional dispuso que el enfoque étnico debe incorporarse a cualquier programa de sustitución que emprenda el Gobierno nacional en el marco de la Política Nacional de Drogas (Corte Constitucional de Colombia, 2023, Sentencia SU-545 de 2023, orden decimotercera).

A ello se suma la importancia que tienen actualmente los territorios étnicos en la política de sustitución: en 2024, el 12 % del área cultivada con coca en el país se encontraba en resguardos indígenas y el 21 % en tierras de las comunidades negras, de manera que estos territorios concentraban, en conjunto, el 33 % del área cultivada con coca en Colombia (UNODC-SIMCI, 2025).

4. Incorporación del enfoque de género

4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) desde la lupa de género

La Defensoría del Pueblo destaca la formulación del Protocolo de Género del PNIS, adoptado mediante la Resolución 009 de 2021, en la medida en que incorpora este enfoque diferencial en la formulación e implementación de las acciones dirigidas a las mujeres beneficiarias del programa. En los últimos años se han adoptado medidas para avanzar en su implementación, entre ellas los lineamientos para promover la participación paritaria de las mujeres en las instancias del PNIS, establecidos mediante la Circular 0004 de 2023, así como acciones orientadas a reducir las cargas de cuidado y fortalecer la autonomía económica de las mujeres (Oficio 20266000055201, 13 de abril de 2026).

En materia de participación, las brechas se evidenciaron desde las primeras etapas del Programa. De los 106 acuerdos colectivos suscritos en 2017, solo cinco contaron con la participación de organizaciones de mujeres (4,7 %), mientras que, en los acuerdos individuales, la participación de las mujeres alcanzaba el 36,1 %, a julio de 2021 (Grupo de Trabajo Género en la Paz, 2025, p. 80). Más recientemente se registran avances: al 31 de diciembre de 2025, la DSCI reportó presencia de mujeres en el 100 % de las instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS y participación femenina mayoritaria en seis departamentos (Oficio 20266000055201, 13 de abril de 2026). No obstante, la Instancia Especial de Mujeres ha advertido que estos avances institucionales no siempre se traducen en una participación efectiva y con capacidad de incidencia en los territorios (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en el Acuerdo de Paz, 2025, p. 76).

Adicionalmente, persisten desafíos para que estos avances se traduzcan en transformaciones efectivas de las condiciones de las mujeres vinculadas al Programa. Los retrasos estructurales en la entrega de componentes del PNIS y su débil articulación con la RRI incrementan la carga de cuidado de las mujeres beneficiarias, profundizan la inseguridad alimentaria del hogar, limitan su autonomía económica y pueden reforzar relaciones de dependencia frente a parejas, familias, intermediarios o economías ilegales (Grupo de Trabajo Género en la Paz, 2025).

Por su parte, lideresas comunitarias enfrentan riesgos diferenciados derivados de la persistencia del conflicto armado. Las amenazas contra mujeres lideresas afectan los procesos de participación comunitaria y limitan el ejercicio de sus derechos políticos y organizativos (Grupo de Trabajo Género en la Paz, 2025, p. 80). La propia DSCI reconoce la persistencia de riesgos y amenazas contra las mujeres y sus liderazgos y, de manera más general, dificultades de articulación institucional para la protección colectiva de líderes y organizaciones vinculadas al PNIS. En este contexto, continúa siendo necesario fortalecer la articulación institucional y las medidas de prevención y protección que permitan a las mujeres participar de manera segura en los procesos de sustitución (Oficio 20266000055201, 13 de abril de 2026).

Por otra parte, se han identificado vacíos en la producción de información relacionada con la población con OSIGNH, lo que dificulta evaluar el impacto diferencial del programa sobre estos grupos poblacionales y limita la incorporación de medidas específicas para garantizar la igualdad y la no discriminación.

4.2. El enfoque de género en la política criminal

En materia de política criminal, la Ley 2292 de 2023 y su Decreto Reglamentario 1451 de 2023 constituyen un avance significativo en la implementación del Punto 4 con enfoque de género, al establecer servicios de utilidad pública como mecanismo de alternatividad penal para mujeres cabeza de familia en condición de marginalidad condenadas, entre otros, por delitos relacionados con estupefacientes. Esta medida reconoce que muchas mujeres vinculadas a delitos de drogas ocupan eslabones de bajo nivel en la cadena criminal y que su encarcelamiento tiene impactos desproporcionados sobre sus hijas, hijos, personas dependientes y comunidades.

Los avances reportados por el Ministerio de Justicia muestran la creación del Sistema de Información de Utilidad Pública, la habilitación de plazas, la capacitación a jueces, la implementación de pilotos de acompañamiento psicosocial y el registro de decisiones judiciales que han otorgado el beneficio a mujeres en distintos departamentos del país. Sin embargo, se reconoce que persisten retos asociados a la sensibilización judicial, la autonomía de los jueces en la concesión del beneficio y la necesidad de fortalecer la implementación territorial de la medida (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2026).

5. Conclusiones

El cumplimiento del Punto 4 debe valorarse por sus resultados sustantivos y no exclusivamente por la ejecución formal de componentes e indicadores. El balance evidencia que el cumplimiento formal de los componentes e indicadores del PNIS no garantiza, por sí solo, la superación de las causas estructurales asociadas a los cultivos de uso ilícito. La persistencia de brechas en acceso a tierras, infraestructura, comercialización, servicios públicos, seguridad, sostenibilidad ambiental y presencia institucional exige evaluar los resultados efectivos de la política y, cuando resulte necesario, ajustar o reformular sus instrumentos para responder a las condiciones actuales de los territorios y garantizar las finalidades sustantivas del Acuerdo Final.

Persisten rezagos estructurales en la implementación del PNIS, particularmente en proyectos productivos sostenibles, acuerdos colectivos y PISDA. Estos retrasos han afectado la confianza de comunidades que cumplieron compromisos de erradicación voluntaria y evidencian que la sustitución requiere articularse con inversiones en infraestructura, acceso a tierras, comercialización, crédito, asistencia técnica y servicios públicos.

La sostenibilidad de la sustitución exige una intervención territorial integral. La articulación entre el PNIS, los PDET y otros componentes de la Reforma Rural Integral continúa siendo determinante para superar las condiciones de pobreza, debilidad institucional, inseguridad y dependencia de economías ilícitas. Aunque la renegociación ha permitido reactivar iniciativas productivas, persisten dificultades de asistencia técnica, infraestructura, transformación y acceso a mercados. La puesta en marcha de RenHacemos representa un avance en la búsqueda de nuevas modalidades de sustitución, cuya sostenibilidad dependerá igualmente de su articulación con las políticas de desarrollo rural y de la garantía de condiciones de seguridad en los territorios.

La sostenibilidad ambiental debe ser una dimensión transversal de las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito. La adopción tardía de los lineamientos diferenciales del PNIS, las dificultades de articulación institucional y las restricciones asociadas al uso del suelo han retrasado la implementación de alternativas productivas sostenibles en áreas protegidas y zonas de reserva forestal. Aunque se registran avances en la articulación con las autoridades ambientales, persiste el desafío de garantizar, en el PNIS y en las demás estrategias de sustitución, alternativas económicas que armonicen la generación de ingresos, la conservación y restauración ambiental y las condiciones dignas de permanencia de las comunidades en sus territorios.

A 10 años de la firma del Acuerdo Final continúa pendiente el cumplimiento del compromiso de adoptar un tratamiento penal diferenciado para los pequeños cultivadores y recolectores. Esta deuda evidencia, además, la necesidad de avanzar hacia una política criminal que responda de manera proporcional a la gravedad de las conductas y al nivel de responsabilidad de los distintos actores dentro de las economías ilícitas, para evitar que la respuesta penal recaiga de manera desproporcionada sobre las poblaciones rurales en condiciones de vulnerabilidad.

Persisten brechas en el enfoque étnico. El PNIS fue implementado inicialmente sin una ruta étnica diferenciada, lo que generó problemas de inclusión, subregistro de población étnica, conflictos interculturales y dificultades para armonizar la sustitución voluntaria con los planes de vida, etnodesa-

rrollo y salvaguardia de los pueblos étnicos. La Sentencia SU-545 de 2023 de la Corte Constitucional y la Ley 2294 de 2023 constituyen avances importantes para corregir estas deficiencias, a los que se suma la protocolización de la ruta indígena. No obstante, persisten desafíos para su implementación efectiva y para culminar los procesos de concertación pendientes con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En consecuencia, resulta necesario garantizar el cumplimiento de los compromisos pendientes del PNIS y asegurar que las nuevas estrategias de sustitución, como RenHacemos, incorporen desde su formulación enfoques étnicos concertados y acordes con las realidades territoriales, culturales y organizativas de los pueblos y comunidades étnicas.

Persisten brechas en el enfoque de género. Aunque el Estado ha desarrollado instrumentos, lineamientos y medidas específicas para incorporar el enfoque de género en el punto 4 del Acuerdo de Paz, los avances registrados han sido principalmente institucionales y normativos. La evidencia muestra que aún subsisten desafíos estructurales relacionados con la participación efectiva de las mujeres, la garantía de condiciones de seguridad para sus liderazgos, la reducción de las desigualdades socioeconómicas asociadas a la sustitución de cultivos y la inclusión de la población OSIGNH, lo que exige fortalecer la articulación interinstitucional, acelerar el cumplimiento de los compromisos del PNIS y consolidar mecanismos de seguimiento con enfoque diferencial y territorial.

La transformación territorial y la garantía de los derechos humanos deben orientar las políticas frente a los cultivos de uso ilícito. La persistencia de estos cultivos exige respuestas integrales que reconozcan las condiciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad de las comunidades rurales y prioricen la generación de alternativas económicas sostenibles y condiciones de vida dignas, en consonancia con los *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Alternativo*. En este marco debe observarse la prevalencia de la sustitución voluntaria frente a la erradicación forzosa, en los términos previstos en el Acuerdo Final y desarrollados por la Corte Constitucional (sentencias SU-545 de 2023 y T-146 de 2024). Asimismo, las operaciones de erradicación forzosa deben garantizar los derechos del campesinado y de los pueblos étnicos, incluida la participación y la consulta previa cuando corresponda, y observar las exigencias de protección de la salud y el ambiente, particularmente frente al uso de herbicidas.

6. Recomendaciones

A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio o la entidad que haga sus veces: asegurar la entrega total de los componentes derivados del Plan de Atención Inmediata en su dimensión familiar, a favor de la totalidad de familias activas en el PNIS, a partir de los rezagos identificados en el presente informe.

Adoptar mecanismos que fortalezcan la articulación entre el PNIS, la Reforma Rural Integral y en particular los PDET, para garantizar intervenciones integrales en los territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito.

Garantizar el cumplimiento de los compromisos previamente asumidos con las familias beneficiarias del programa RenHacemos, para asegurar la entrega de los componentes derivados de este programa.

Garantizar asistencia técnica permanente, acceso a mercados, infraestructura productiva y mecanismos de comercialización que permitan la sostenibilidad económica de los proyectos productivos derivados de políticas de sustitución.

Asegurar la incorporación efectiva del enfoque diferencial de género en las políticas y programas de sustitución voluntaria, mediante: (i) el fortalecimiento de los sistemas de información sobre la situación de derechos de las mujeres rurales y de la población OSIGNH afectada por economías asociadas a cultivos de uso ilícito, (ii) la adopción de medidas específicas para cerrar brechas de desigualdad y eliminar prácticas de discriminación, especialmente en materia de autonomía económica, acceso a oportunidades y distribución de las cargas de cuidado y (iii) la implementación de mecanismos que garanticen la participación efectiva, segura e incidente de las mujeres rurales en los espacios de planeación, seguimiento y toma de decisiones relacionados con los programas de sustitución voluntaria.

Adoptar estrategias que permitan fortalecer la implementación del enfoque étnico en el diseño e implementación de políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito, asegurando, entre otros, procesos de participación efectiva y observancia de la consulta previa, la implementación de estrategias colectivas para el tránsito a economías legales, la protección de los usos tradicionales asociados a la coca y el reconocimiento de las particularidades territoriales de pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP).

Culminar la concertación y adopción de los lineamientos de intervención étnica para la implementación de modalidades de sustitución de cultivos de uso ilícito con las comunidades NARP y avanzar en su implementación, así como avanzar en la implementación de los lineamientos ya protocolizados con los pueblos indígenas.

En coordinación con los Ministerios de Defensa y del Interior, reforzar las medidas de protección para líderes y lideresas sociales vinculados a los procesos de sustitución voluntaria, que aseguren la articulación con las políticas de seguridad territorial.

Asegurar una asignación presupuestal suficiente para la implementación de los procesos de sustitución voluntaria y poner, que ponen a disposición mecanismos eficaces de seguimiento que permitan cumplir los compromisos establecidos en el Acuerdo Final.

Evaluar de manera integral la política de sustitución y desarrollo alternativo a partir de sus resultados efectivos más allá de la disminución de las hectáreas de coca. La evaluación puede considerar, entre otros aspectos, la generación sostenible de ingresos, la seguridad alimentaria, la reducción de la resiembra, el acceso a tierras y bienes públicos rurales, la transformación territorial, la participación comunitaria, la sostenibilidad ambiental, la seguridad de las comunidades y la garantía efectiva de derechos.

Con fundamento en los resultados de esta evaluación, ajustar o reformular los instrumentos de política pública que resulten insuficientes para alcanzar las finalidades sustantivas del Punto 4 del Acuerdo Final, de manera que se preserve la prevalencia de la sustitución voluntaria, los compromisos adquiridos con las comunidades y los enfoques territorial, ambiental, étnico, de género y de derechos humanos.

Dar aplicación a *los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Alternativo*, en el contexto de implementación de programas de sustitución voluntaria, con el fin de asegurar la promoción del desarrollo integral de los territorios, la inclusión social, la mitigación de la pobreza y la protección de los derechos humanos de las comunidades campesinas y pueblos étnicos involucrados.

A la Agencia Nacional de Tierras y a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito: fortalecer la articulación institucional para identificar y atender las necesidades de acceso a tierras y formalización de la propiedad de las familias vinculadas a los programas de sustitución, mediante su incorporación en las rutas e instrumentos de la Reforma Rural Integral, con criterios de focalización territorial y seguimiento a los resultados.

Al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Fiscalía General de la Nación: formular e impulsar una política criminal para las economías asociadas a cultivos de uso ilícito que garantice un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y recolectores, que aplique criterios de proporcionalidad, ultima ratio y enfoque de derechos humanos y que a la vez focalice la persecución penal en los eslabones con mayor capacidad de decisión, financiación, transformación, comercialización y ejercicio de violencia, para evitar respuestas punitivas desproporcionadas frente a comunidades rurales en condiciones de vulnerabilidad.

Al Ministerio de Defensa Nacional y al Consejo Nacional de Estupefacientes: dar observancia a la jerarquía prevista entre los métodos de erradicación de cultivos de uso ilícito, de conformidad con el punto 4.1.3 del AFP y la Sentencia SU-545 de 2023, que asegure el carácter prevalente de la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzosa.

En coordinación con las entidades competentes, garantizar la protección de los derechos humanos del campesinado y de los pueblos étnicos, especialmente su soberanía alimentaria, cuando se vean involucrados en operaciones de erradicación forzosa.

En coordinación con el Ministerio del Interior, dar observancia al derecho fundamental de los pueblos étnicos a la consulta previa, cuando las operaciones de erradicación forzosa puedan generar afectaciones directas en sus territorios, cultivos y en su relación con las fuentes de agua, identidad cultural y entorno.

Al Consejo Nacional de Estupefacientes: dar estricto cumplimiento a las siguientes condiciones establecidas por la Corte Constitucional, en la Sentencia T-236 de 2017 y precisadas en el Auto 387 de 2019, en caso de considerar la reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG):

Adoptar una regulación diseñada y reglamentada por un órgano distinto e independiente de las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación.

La regulación debe derivarse de una evaluación continua de los riesgos para la salud y el ambiente, adelantada mediante un proceso participativo y técnicamente fundado.

Contemplar una revisión automática de las decisiones cuando se presenten alertas sobre nuevos riesgos y determinar las entidades facultadas para emitirlas, que incluyan, como mínimo, las autoridades nacionales y territoriales de salud, las autoridades ambientales y las entidades que conforman el Ministerio Público. La investigación científica considerada para la toma de decisiones debe cumplir condiciones de rigor, calidad e imparcialidad.

Diseñar e implementar procedimientos de queja integrales,, independientes e imparciales, vinculados con la evaluación continua del riesgo.

Aplicar el principio de precaución en las decisiones relacionadas con el uso de sustancias químicas para la erradicación de cultivos de uso ilícito, mediante la identificación y evaluación de los riesgos potenciales para la salud y el ambiente, que atiendan a la calidad y grado de certeza de la evidencia científica disponible y a la magnitud de los posibles daños para adoptar las medidas necesarias que prevengan afectaciones graves o irreversibles aun cuando no exista certeza científica absoluta sobre su ocurrencia.

A la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y a la entidad responsable de la ejecución del programa de erradicación, en el marco de sus respectivas competencias: garantizar que, previamente a la ejecución de programas de erradicación mediante aspersión aérea o terrestre, se cuente con el Plan de Manejo Ambiental correspondiente, adoptado o modificado según resulte procedente, y se adelanten los demás procedimientos ambientales aplicables.

En coordinación con el Ministerio del Interior garantizar el derecho a la consulta previa de los pueblos étnicos que puedan resultar directamente afectados por el desarrollo de actividades de aspersión aérea de cultivos de uso ilícito con el uso de herbicidas.

Asegurar el acceso a información pública y la participación deliberativa del campesinado, en el marco del trámite administrativo de modificación o adopción de planes de manejo ambiental para el desarrollo de programas de aspersión aérea de cultivos de uso ilícito con el uso de herbicidas.

Referencias

Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2026). Central PDET. https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2016). Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas (A/RES/S-30/1).

Auto 387/19. (2019, 18 de julio). Corte Constitucional (Alberto Rojas Ríos, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a387-19.htm

Centro Internacional sobre Derechos Humanos y Política de Drogas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida [ONUSIDA], Organización Mundial de la Salud [OMS] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2019). Directrices internacionales sobre derechos humanos y política de drogas.

Circular Administrativa 0004 de 2023. Lineamientos para promover la participación paritaria de las mujeres en las instancias del PNIS. (2023). Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas [CICAD]. (2015). Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con las drogas. Organización de los Estados Americanos

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2019). Informe de gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), con corte al 31 de diciembre de 2019. Presidencia de la República. https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2021/01/Informe-Gesti%C3%B3n-PNIS-31-dic-2019.pdf

Decreto 896 de 2017 [con fuerza de ley]. Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS). (2017, 29 de mayo). Presidencia de la República. Diario Oficial n.º 50.248. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81878

Defensoría del Pueblo. (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Defensoría del Pueblo. (2025). Informe de seguimiento a la implementación del Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) [Manuscrito inédito].

Dejusticia. (2018, 2 de mayo). Continúa la batalla por el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores. https://www.dejusticia.org/en/column/continua-la-batalla-por-el-tratamiento-penal-diferenciado-para-pequenos-cultivadores/

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): Producto 4. Informe de resultados. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Eval_institucional_resultados_programa_nacional_sustitucion_cultivos_ilicitos_PNIS_Informe_resultados.pdf

Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. (2023, 11 de julio). Orientaciones para el seguimiento a la participación comunitaria en las instancias de coordinación del PNIS.

Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. (2025). Informe de avance en la incorporación del enfoque de género en el PNIS.

Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. (2026). Informe de empalme de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Agencia de Renovación del Territorio.

El Espectador. (2022, 16 de septiembre). Partido Comunes propone tratamiento penal especial para cocaleros: ¿en qué consiste? https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/partido-comunes-propone-tratamiento-penal-especial-para-cocaleros-en-que-consiste/

Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2017, 25 de abril). Comunicado sobre la política de sustitución de cultivos de uso ilícito. https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1505

Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2022). ¿Qué hacer con el PNIS? Decisiones claves para los primeros 100 días de Gobierno.

Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo [FARC-EP]. (2017, 27 de enero). Comunicado conjunto n.º 4: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Grupo de Trabajo Género en la Paz [GPAZ]. (2025). La paz avanza con las mujeres: V informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz.

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2025). Las deudas de la implementación: Balance de las mujeres en sus diversidades. Informe de la Instancia Especial de Mujeres. Periodo 2024-2025.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2017). Informe especial sobre política de drogas en el ámbito de producción: [subtítulo]. https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/10/INFORME-ESPECIAL-OBSERVANDO-NO.8.pdf

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2026). Décimo informe sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz de Colombia. University of Notre Dame

Ley 2292 de 2023. Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones. (2023, 8 de marzo). Congreso de la República. Diario Oficial n.º 52.330.

Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. (2023, 19 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial n.º 52.400. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510

Martínez-González, E. F., López-Uribe, M. del P. y Muñoz-Mora, J. C. (2026). When do property rights reduce illicit crops? Market connectivity as the binding constraint (Documentos CEDE n.º 2026-37). Universidad de los Andes.

Ministerio de Justicia y del Derecho [MinJusticia]. (2022, 20 de septiembre). El Gobierno apoya el proyecto de ley que establece un tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores vinculados a cultivos ilícitos. https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa

Ministerio de Justicia y del Derecho [MinJusticia]. (2026). Informe de rendición de cuentas: Construcción de paz.

Naciones Unidas. (1988). Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1582, p. 95). https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2025). Informe mundial sobre las drogas 2025.

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2026). Octavo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz.

Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. (2021). Informe sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz.

Resolución 0009 de 2021. Por medio de la cual se adopta el Protocolo de Género del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos y otras disposiciones. (2021, 5 de abril). Agencia de Renovación del Territorio. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/Resolucion-0009-de-2021-Protocolo-de-Genero-del-Programa-de-Sustitucion-de-Cultivos-Ilicitos.pdf

Resolución 0021 de 2024. Por la cual se establece el procedimiento de renegociación de la operación de los proyectos productivos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). (2024, 16 de julio). Agencia de Renovación del Territorio, Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.Resolución 0076 de 2025. Por la cual se crea el programa RenHacemos para la sustitución sostenible de cultivos de uso ilícito para el tránsito a economías lícitas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9.º de la Ley 2294 de 2023. (2025, 9 de abril). Agencia de Renovación del Territorio. https://www.renovacionterritorio.gov.co/sites/default/files/2026-03/resolucion%20076%20de%202025.pdf

Resolución 056 de 2020. Por medio de la cual se adopta el documento técnico de soporte para la generación de lineamientos en el desarrollo de los componentes de procesos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo de hogares beneficiarios que estén ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica. (2020, 5 de mayo). Agencia de Renovación del Territorio.

Sentencia SU-545/23. (2023, 6 de diciembre). Corte Constitucional (Diana Fajardo Rivera y Jorge Enrique Ibáñez Najar, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/su545-23.htm

Sentencia T-146/24. (2024, 2 de mayo). Corte Constitucional (Paola Andrea Meneses Mosquera, M. P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-146-24.htm

Sentencia T-236/17. (2017, 21 de abril). Corte Constitucional (Aquiles Arrieta Gómez, M. P. [e.]). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-236-17.htm

Sentencia T-762/15. (2015, 16 de diciembre). Corte Constitucional (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.).

Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). (2026). https://siipo.dnp.gov.co/inicio

Uprimny Yepes, R., Chaparro Hernández, S. y Cruz Olivera, L. F. (2017). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia (Documentos Dejusticia n.º 37). Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.


2.
Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza
Prevención de la violencia
y protección de
la población fre
al conflicto arm
violencia gener
grupos deli
organizad
a econor

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

#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