



Informe de seguimiento a la implementación del **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera**

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo

Nelson Felipe Vives Calle
Secretario Privado del Despacho del Defensor

Altus Alejandro Baquero Rueda
Secretario General

Ángela María Sánchez Rojas
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

Julio Enrique Acosta Durán
Director Nacional de Defensoría Pública

Jorge Enrique Calero Chacón (Fa)
Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas

Rubby Cecilia Durán Maldonado
Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

Carlos Aurelio Merchán Tarazona
Defensor Delegado para los Asuntos Agrarios y Tierras

Ricardo Arias Macías
Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (SAT)

Robinson de Jesús Chaverra Tipton
Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana
Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales (FA)

José Alberto González García
Defensor Delegado para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Leonardo Humberto Huerta Gutiérrez
Defensor Delegado para el Derecho a la Salud y la Seguridad Social

Wilfredo Grajales Rojas
Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado

Sandra Lucía Rodríguez Rojas
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

Martha Cecilia Aramendiz Herrera
Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género

Julio Luis Balanta Mina
Defensor Delegado para los Grupos Étnicos

Gissela Vanessa Arias González
Defensora Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor

Claudia Patricia Chicaiza Ruiz
Defensora Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria

Jorge Enrique Calero Chacón
Defensor Delegado para la Prevención y la Transformación de la Conflictividad Social

Juan Antonio Arrieta Flórez (Fa)
Defensor Delegado para la Protección del Derecho al Deporte

Nelson Felipe Vives Calle (Fa)
Defensor Delegado para la Protección del Derecho de Ambientes Digitales y Libertad de Expresión

Equipo coordinador técnico del informe:

Ledys Patricia Lora.
Ana María Martínez.
Lila Jimena Ortiz.
Miriam Katerine Salcedo.

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

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	7
INTRODUCCIÓN	13
IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN, SEGÚN LO ESTABLECIDO EN EL PUNTO SEIS DEL ACUERDO FINAL.....	17
PUNTO 1. HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL.....	25
1.1. ACCESO Y USO DE LA TIERRA	25
1.1.1. EL FONDO DE TIERRAS PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL	25
1.1.1.1. Balance de la implementación frente a los compromisos del Fondo de Tierras para la RRI	25
1.1.1.2. Seguimiento a las Recomendaciones Defensoriales (de 2021) en relación con el Fondo de Tierras para la RRI	29
1.1.1.3. Conclusiones.....	31
1.1.1.4. Recomendaciones.....	32
1.1.2. MECANISMOS DE ACCESO A TIERRAS Y FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA 32	
1.1.2.1. Balance en la implementación de los distintos mecanismos de acceso a la tierra y formalización de la propiedad privada	32
1.1.2.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021	48
1.1.2.3. Conclusiones.....	58
1.1.2.4. Recomendaciones.....	60
1.1.3. LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE LOS PROGRAMAS DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL (SUJETOS DE ORDENAMIENTO SOCIAL -RESO)	60
1.1.3.1. Balance de la implementación frente a los compromisos sobre personas beneficiarias de los programas de la RRI	60
1.1.3.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales (de 2021) en relación con los beneficiarios de la RRI	64
1.1.3.3. Conclusiones.....	66
1.1.3.4. Recomendaciones.....	67
1.1.4. ZONAS DE RESERVA CAMPESINA EN EL ACUERDO FINAL.....	68
1.1.4.1. Balance de la implementación frente a los compromisos sobre las zonas de reserva campesina	68

1.1.4.2.	Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 en relación con las ZRC	73
1.1.4.3.	Conclusiones.....	74
1.1.4.4.	Recomendaciones.....	74
1.1.5.	LA RESTITUCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO Y EL ACUERDO FINAL.....	75
1.1.5.1.	Balance de la implementación frente a los compromisos de restitución de tierras para las víctimas del conflicto.....	75
1.1.5.2.	Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 sobre restitución de tierras para las víctimas del conflicto.....	80
1.1.5.3.	Conclusiones.....	82
1.1.5.4.	Recomendaciones.....	83
1.1.6.	LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y EL ACUERDO FINAL	85
1.1.6.1.	Balance de la implementación frente a los compromisos en relación con los MASC	85
1.1.6.2.	Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 en relación con los MASC.....	88
1.1.6.3.	Conclusiones.....	90
1.1.6.4.	Recomendaciones.....	91
1.1.7.	LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y EL ACUERDO FINAL.....	92
1.1.7.1.	Balance de la implementación frente a la instauración de una jurisdicción agraria	92
1.1.7.2.	Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 frente a la Jurisdicción Agraria.....	96
1.1.7.3.	Conclusiones.....	96
1.1.7.4.	Recomendaciones.....	97
1.1.8.	CATASTRO MULTIPROPÓSITO Y AJUSTES AL IMPUESTO PREDIAL EN EL ACUERDO FINAL	98
1.1.8.1.	Balance de la implementación frente a los compromisos del catastro multipropósito y el impuesto predial.....	98
1.1.8.2.	Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 en relación con catastro multipropósito	101

1.1.8.3.	Conclusiones.....	103
1.1.8.4.	Recomendaciones.....	103
1.1.9.	EL CIERRE DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y LA PROTECCIÓN DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL.....	104
1.1.9.1.	Balance de la implementación del compromiso de cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva	104
1.1.9.2.	Seguimiento a las recomendaciones defensoriales (de 2021) en relación con el cierre de la frontera agrícola y las ZRF.....	110
1.1.9.3.	Conclusiones.....	111
1.1.9.4.	Recomendaciones.....	111
1.2.	LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL - PDET	112
1.2.1.	Balance de la implementación de los PDET.....	112
1.2.2.	Seguimiento a las recomendaciones defensoriales (de 2021) en relación con los PDET 123	
1.2.3.	Conclusiones.....	125
1.2.4.	Acciones Defensoriales en relación con los PDET.....	126
1.2.5.	Recomendaciones.....	127
1.3.	LOS PLANES NACIONALES PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL Y EL ACUERDO FINAL 128	
1.3.1.	Balance de la implementación frente a los compromisos de los PNRRRI	128
1.3.2.	Seguimiento a las recomendaciones defensoriales (de 2021) en relación con los PNRRRI.....	146
1.3.3.	Conclusiones.....	150
1.3.4.	Recomendaciones.....	151
1.4.	ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REFORMA RURAL INTEGRAL	152
1.4.1.	Recomendaciones.....	157
1.5.	ENFOQUE ÉTNICO EN LA REFORMA RURAL INTEGRAL.....	157
	PUNTO 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ.....	159
2.1.	DERECHOS Y GARANTÍAS PLENAS PARA EL EJERCICIO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN GENERAL, Y EN PARTICULAR PARA LOS NUEVOS MOVIMIENTOS QUE SURJAN LUEGO DE LA FIRMA DEL ACUERDO FINAL.....	160

2.2.	MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	164
2.3.	MEDIDAS EFECTIVAS PARA PROMOVER UNA MAYOR PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL	167
2.4.	CONCLUSIONES GENERALES SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA	167
2.5.	RECOMENDACIONES	168
2.6.	RIESGOS CONTRA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS, LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES, SUS ORGANIZACIONES Y COLECTIVOS.....	169
2.6.1.	Marco normativo.....	169
2.6.2.	Contexto.....	170
2.6.3.	Escenarios de riesgo (amenazas, vulnerabilidades y capacidades).....	171
2.6.4.	Conductas vulneratorias contra Personas Defensoras De Derechos Humanos, Líderes y Lideresas Sociales, sus Organizaciones y Colectivos.....	176
2.6.5.	Conclusiones.....	179
2.6.6.	Recomendaciones.....	180
2.7.	ENFOQUE DE GÉNERO EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	180
2.7.1.	Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.....	182
2.7.2.	Recomendaciones.....	185
2.8.	ENFOQUE ÉTNICO EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	186
	PUNTO 3. FIN DEL CONFLICTO	187
3.1.	COMPROMISOS DE LA EXTINTA GUERRILLA FARC-EP EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ	
	187	
3.2.	REINCORPORACIÓN DE LAS FARC-EP A LA VIDA CIVIL: EN LO ECONÓMICO Y LO SOCIAL.....	190
3.2.1.	Balance de la implementación frente a los compromisos sobre el acceso a tierras con fines de reincorporación.....	190
3.2.2.	Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 sobre el acceso a tierras con fines de reincorporación.....	192
3.2.3.	Conclusiones.....	197
3.2.4.	Recomendaciones.....	198
3.3.	REINCORPORACIÓN PARA LOS MENORES DE EDAD	200
3.4.	ENFOQUE ÉTNICO FRENTE A LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD	207

PRESENTACIÓN

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se constituye en el instrumento esencial para articular una serie de programas necesarios para mejorar la situación de inequidad presente en nuestra ruralidad colombiana. Este Acuerdo, que marca un hito en nuestro país, incluye acciones afirmativas en pro del desarrollo rural para el beneficio de nuestras comunidades étnicas y campesinas, en una perspectiva de género, como también acciones tendientes al perdón y reconciliación entre los diversos actores que han hecho parte de la historia del conflicto armado en el país.

Se puede afirmar sin dubitación alguna y como ya ha sido sugerido en otros espacios de verificación, que la implementación del Acuerdo Final le ha devuelto a la Nación la esperanza de transitar progresivamente y en el marco de la legalidad, hacia un futuro sin conflicto armado, culminando así los diversos esfuerzos que con el mismo propósito han tenido lugar en nuestro país.

Ese instrumento, elevado a la categoría de Política de Estado en virtud del Acto legislativo 02 de 2017, que garantiza el derecho a la paz vincula a todas las autoridades públicas a su cumplimiento de buena fe y durante los tres períodos presidenciales posteriores a la firma, estableciendo a su vez que los contenidos en materia de DIH y de derechos humanos constituyen parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación y requiere, como lo precisó la Honorable Corte Constitucional, de una parte, su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para el efecto, y de la otra, la adopción de diversas decisiones o medidas por parte de las autoridades públicas orientadas a garantizar su desarrollo y ejecución, las cuales en su interpretación y aplicación han de guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, objetivos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final.

Por lo anterior, y en ejercicio de mis funciones como Defensor del Pueblo he procurado un seguimiento arduo, permanente, constante y oportuno, frente a cada una de las acciones que desde el Gobierno Nacional se han ejecutado, para dar cumplimiento a lo pactado en el Acuerdo Final de Paz, como también respecto de los compromisos asumidos por la otrora organización armada, en el entendido que sobre ella también pesan obligaciones cuya satisfacción amerita una constante y objetiva verificación. Ello ha implicado un esfuerzo por identificar y analizar el avance que han tenido las diversas políticas con las que se viene cumpliendo la implementación desde las entidades nacionales y frente a cada uno de los puntos plasmados en el Acuerdo, como también el trabajo mancomunado a nivel regional con los departamentos, los municipios y las comunidades rurales, para identificar la implementación desde una perspectiva de derechos humanos que destaque los avances y las dificultades pero también los obstáculos

que se han presentado en los territorios étnicos y campesinos, respecto de la ejecución efectiva de los diferentes programas y proyectos acordados.

Para el mes de noviembre del año 2021 entregamos un primer informe sobre el estado de la implementación de algunos aspectos del Acuerdo Final, destacamos de manera objetiva los avances que asumimos como significativos hasta ese momento, describimos los puntos grises que requerían atención en punto a asegurar el cumplimiento de las metas y, como parte de nuestra misionalidad, la Defensoría del Pueblo elevó a las entidades del Gobierno Nacional, una serie de recomendaciones para el efectivo cumplimiento de los puntos pactados en el Acuerdo Final, todo ello en el marco del *“Informe de Seguimiento y Balance del Proceso de Implementación de los Puntos No. 1 y 4.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*.

Desde ese momento y hasta el 30 de Mayo de 2022 la Defensoría del Pueblo ha continuado la labor de verificación tanto del cumplimiento de las metas en general, como de la atención prestada a las recomendaciones efectuadas, contrastando unas y otras para terminar en un balance que describe los alcances logrados durante la implementación de cada una de las temáticas analizadas, pues resulta importante identificar si con la ejecución de los distintos programas y proyectos del Acuerdo Final, el resultado apunta a asegurar el goce efectivo de los derechos humanos de las comunidades rurales, golpeadas por tantos años, como consecuencia de los efectos que trajo consigo el conflicto armado en nuestro país.

No obstante que ese balance se ha hecho depender de alguna manera de la percepción que en los territorios se pueda apreciar, seguramente con un criterio efectista y hasta inmediatista, así como de las variaciones exclusivamente cuantitativas de los indicadores, lo cierto es que para la Defensoría juegan en la estimación de los avances, otros aspectos que merecen especial atención como son la planeación y el marco temporal para la implementación de los diferentes componentes. Sin duda y para este momento, debemos reconocer que se ha hecho una gestión indiscutida por parte del Gobierno Nacional en punto al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. En ese sentido podemos destacar esfuerzos en materia presupuestal, técnica y administrativa, particularmente en lo relacionado con; la renovación de la ley de víctimas y el CONPES correspondiente, la creación de la Hoja de Ruta de Reincorporación; los Planes de Desarrollo Rural Integral; la consolidación y puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; la implementación de la política de Sustitución de cultivos de uso ilícito que desde sus comienzos no fue adecuadamente diseñada y por ello ha debido enfrentar las dificultades que hoy se resuelven de manera progresiva; la política de Restitución de Tierras con criterio de sostenibilidad y los programas orientados a garantizar a los reincorporados, tierra, vivienda y proyectos productivos, la adopción de los Planes Nacionales Sectoriales como instrumentos para lograr lo que se debe realizar al 2030 y la constitución del Fondo de Tierras, que permite asegurar el acceso a los sujetos

destinatarios de los programas, entre otros temas. Claro está, sin que ese reconocimiento implique desestimar o desconocer que se siguen presentando dificultades en estos y otros aspectos para el cumplimiento de las metas en términos porcentuales, bien de naturaleza técnica o presupuestal e incluso en punto a la participación de la comunidad en su ejecución, participación que cada vez se hace más evidente, como también por razón o con ocasión de la presencia de otros grupos armados ilegales en territorio que dificultan e impiden la ejecución de los programas, como ocurre con la ejecución de las órdenes judiciales que disponen el retorno de las víctimas o la sustitución de cultivos para mencionar tan solo dos de estas afectaciones, lo que genera retrasos en algunos de los compromisos y por ende en el cumplimiento cabal de lo pactado. De allí que, desde esta institución de derechos humanos se haya mediado con el Gobierno Nacional para impulsar todas las acciones de mejora posibles, en aras de la implementación efectiva de cada una de las acciones y compromisos pactados en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto. El balance que ahora se presenta es una invitación también al nuevo gobierno para persistir en lo positivo y de esta manera garantizar la implementación del Acuerdo y por ende lograr el propósito de construir la paz que anhela la nación colombiana.

El examen, que en un principio estaba destinado a un periodo de algo así como seis meses posteriores a nuestro primer informe, por razón de la aceleración observada en punto a la implementación, nos compele a modificar el marco de referencia para, siguiendo el criterio de integralidad, revisar de mejor manera el grueso de los puntos previstos en el Acuerdo y de esta manera con un criterio global de apreciación efectuar un análisis que de alguna manera haga justicia a los logros efectivamente destacables.

Un Acuerdo integral como el nuestro, derivado de un conflicto prolongado implica una implementación también prolongada y razonablemente espaciada o progresiva en lo que al tiempo se refiere, esto es, que los compromisos se vayan ejecutando a lo largo del plazo previsto el cual comprende doce años. Si bien la extensión del Acuerdo no es necesariamente proporcional al tiempo de ejecución, lo cierto es que, un Acuerdo extenso supone, como en nuestro caso, muchos compromisos a la vez y su implementación no siempre coincidirá con el transcurso del tiempo como si estuviéramos ante una fórmula matemática.

Las experiencias o referentes que se tienen en el mundo dan cuenta que en los países en contexto de post-conflicto el nivel de cumplimiento a los seis o siete años alcanza un 50% del total de los compromisos (Joshi, Quinn & Reagan, 2015) y muy pocos países alcanzan niveles de cumplimiento superiores al 85%, siendo la tendencia alcanzar entre el 60% y el 70% (Lederach, 2014).¹ Con esos referentes históricos el panorama en Colombia debe apreciarse como halagador en tanto en varios de los componentes se tienen avances

¹ Universidad de los Andes, Evaluación de la implementación del Acuerdo de Paz, 2022.

significativos en periodos cortos, avances que se deben alcanzar en todos los temas teniendo en cuenta el criterio de integralidad que inspira el Acuerdo.

Las experiencias anotadas dan cuenta también que luego de iniciada la implementación, que suele ser lenta como ocurrió en nuestro caso, se presentó una fase de aceleración, con un ritmo más rápido de cumplimiento. En resumen, en los dos primeros años los países superan la fase transitiva caracterizada por la regulación normativa de un acuerdo de paz y pasan a una fase más acelerada del desarrollo de compromisos que implica, entre otras actividades, ejecutar dicha normatividad.

La ruta de implementación de los compromisos pactados en el Acuerdo Final tampoco es ajena a factores externos que bien pueden incidir de manera preponderante en la ralentización de las acciones y actividades orientadas a dar cumplimiento a lo pactado y en ese sentido, Colombia y el mundo fuimos víctimas de una pandemia que sirvió de barrera temporal a la implementación, toda vez que aun el Estado dispone de tiempo en tanto el plazo alcanza hasta el momento seis de los doce años previstos en el Acuerdo para cumplir las metas propuestas.

Ahora bien, en punto a la ejecución y verificación de los compromisos pactados, la Defensoría del Pueblo puede señalar el esfuerzo de planeación por parte del Gobierno Nacional a partir de su política de Paz con Legalidad, esto es, la definición de cómo atender y con qué recursos, los distintos compromisos en el plazo previsto por el Acuerdo, pese a que todos ellos debieron ser asumidos por el Estado desde hace décadas con o sin que mediara un Acuerdo. Ese esfuerzo de planeación, que significa organizar la casa, para utilizar un símil, ha sido asumido como un palo en la rueda al proceso, cuando en verdad y en contrario, debe ser apreciado como un acto de responsabilidad frente al proceso de paz. La aparente ralentización como producto de la necesaria planeación para garantizar la implementación de los compromisos, contrasta hoy con la evidente aceleración que presentan algunos programas en sus metas, como quiera que es evidente el impulso que muestran en cuanto a su ejecución, siendo estos aspectos los que resultan del balance efectuado a la fecha. Si para el momento del primer informe de la Defensoría los avances eran en mucho significativos, para este momento pueden ser definidos de manera general como destacables y denotan el ánimo del Gobierno Nacional de cumplir con el Acuerdo para garantizar la Paz de Colombia, lógicamente a partir de un juicio de país en donde importa más destacar lo positivo, en contraste con aquellos aspectos de la implementación que presentan rezagos, pero sin que estos constituyan el grueso de lo evaluado.

Al pretender efectuar un balance tomando como soporte un periodo breve de seis meses como punto de examen y en función de la respuesta a las recomendaciones defensoriales del informe publicado en 2021, frente a un periodo de casi seis años de implementación, con un marco temporal y con otros tantos componentes sin analizar, entendimos que podríamos incurrir en un subjetivismo indebido, alejado precisamente de la objetividad

con que se debe analizar la implementación y en consecuencia, optamos por robustecer la observación y la comparación, a lo que va corrido desde la firma del Acuerdo, a fin de tener unos mejores y mayores elementos de juicio para afirmar si en verdad estamos ante un adecuado ejercicio de implementación y cumplimiento del Acuerdo Final o si por el contrario es mínimo lo que se ha hecho y también aprovechamos para analizar, teniendo en cuenta que el Acuerdo se pactó entre el Estado y un Grupo hasta ese momento armado, si desde esta orilla igual se han cumplido los compromisos. Ese será el ejercicio que abordaremos en este informe, que por lo expuesto pretende si no de manera exhaustiva, por lo menos ampliamente, referirse a los diferentes puntos del Acuerdo Final y en esas condiciones elaborar un balance más ajustado a la realidad sobre su implementación.

Esa variación temporal en el seguimiento, de alguna manera es el resultado de las cifras e indicadores que hemos advertido como producto de la implementación y que necesariamente apuntan en dirección al cumplimiento de las metas como es el caso referido a que en materia de acceso a tierras tan solo en el primer trimestre de 2022, se han entregado 1.442 predios, a favor de 6.384 familias, superando la meta de hectáreas entregadas en 2021, en un 41%; mientras que el 2021 había comprendido el periodo con el mayor número de entregas de tierras desde la implementación del Acuerdo Final. De igual manera, al Fondo de Tierras en poco más de 5 años de implementación del Acuerdo, han ingresado un total de Un Millón Novecientas doce mil ochocientas treinta y nueve hectáreas (1.912.839 Ha), correspondientes a 16.923 predios. Esta cifra se traduce en un avance del 63,8% de la meta pactada en el Acuerdo Final que corresponde a tres millones de hectáreas. En el caso del catastro multipropósito se emitió el Conpes 4044 de 2021 mediante el cual se pretenden apalancar recursos para el desarrollo de este compromiso, que si bien no presenta un avance considerable al menos cuenta con el instrumento normativo y financiero para garantizar su implementación.

Frente a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) la inversión con corte a febrero de 2022 asciende a 13.197.969 billones de pesos con una ejecución durante tan solo el año 2021 equivalente al 46% del presupuesto invertido en cinco años. En tierras para la población excombatiente, se resalta que 13 de los 24 AETCR ya cuentan con predios comprados para su consolidación y/o estabilización. De los 16 Planes Nacionales Sectoriales, dispuestos en el Acuerdo, 14 han sido adoptados y dos se encuentran próximos a su oficialización mediante resolución. Respecto a los Programas Nacionales de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, se logró un avance porcentual frente al número de familias con proyectos productivos de ciclo corto, alcanzando el 55,35% del total de familias que reciben este componente, en comparación con el 8.55% de familias que lo recibían en 2021.

Como Defensor del Pueblo, y a través del acompañamiento que desde nuestra entidad hemos brindado a las comunidades rurales más vulnerables del país, tengo la certeza de que se viene dando cumplimiento a los compromisos pactados en el Acuerdo Final y que

si bien el nivel de cumplimiento no es igual en todos ellos, ello no significa ausencia o falta de voluntad para su implementación y en ese sentido formularemos las recomendaciones que correspondan para que se pongan a tono con las necesidades imperiosas señaladas en el Acuerdo e igualmente efectuaremos la incidencia necesaria para el cumplimiento de lo pactado.

Por todo lo anterior y ad portas de finalizar el Gobierno actual, consideramos fundamental que se conozca un balance general de la implementación, que permita por un lado reconocer la importante gestión y el avance alcanzado mediante los diversos esfuerzos institucionales, y por otro presentar nuevamente una serie de recomendaciones construidas a partir de las dificultades y obstáculos que desde la Defensoría hemos evidenciado y que pueden poner en riesgo el goce efectivo de derechos en los territorios. De allí que este Informe pretenda servir de guía tanto a las entidades del gobierno nacional, como a los liderazgos rurales, organizaciones sociales y comunitarias, para reconocer los avances, dificultades, oportunidades y las lecciones aprendidas que desde nuestro deber como Defensoría y en el marco de nuestro acompañamiento, hemos evidenciado, y que puede aportar para la construcción de planes de mejora o rutas de acción tendientes a garantizar lo pactado en el Acuerdo Final de Paz.

Carlos Ernesto Camargo Assis

INTRODUCCIÓN

La Defensoría de Pueblo es la institución del Estado Colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, por ello sus acciones se orientan a la atención de los grupos poblacionales más vulnerables, y en el caso de las víctimas del conflicto armado en Colombia, entre otras acciones, a través de la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras, hace seguimiento a la implementación de las políticas públicas del sector rural, para el cumplimiento del Acuerdo Final para la Paz. Como parte de esa gestión, para el segundo semestre de 2021 se presentó y puso a disposición el Primer Informe de *“Seguimiento y Balance al Proceso de Implementación de los puntos No 1 y 4.1 del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”*.

En dicho documento defensorial se analizó el avance logrado en la ejecución de los compromisos pactados en cada ítem del punto 1 y 4.1 del Acuerdo, a partir de un balance sobre la implementación que, de manera general destacó los logros más significativos y a la vez señaló en qué casos era necesaria una mayor actividad de parte del gobierno en punto a cumplir las metas previstas en el plan marco de implementación, lógicamente sin desconocer los límites temporales de corto, mediano y largo plazo.

Como producto de las conclusiones a las que se arribó, fueron efectuadas 67 recomendaciones dirigidas a las diferentes entidades del orden nacional, con competencia en el cumplimiento de los puntos 1 y 4.1 del Acuerdo Final para la Paz, a la luz de su especial importancia para avanzar en el goce efectivo de los derechos humanos de la población rural víctima y particularmente de la población campesina.

A partir de esa actividad de incidencia, la Defensoría del Pueblo y especialmente la Delegada para los Asuntos Agrarios y de Tierras ha continuado la labor de seguimiento y de constatación del impulso otorgado a cada una de las políticas públicas que buscan materializar lo acordado en los puntos 1 y 4.1. del Acuerdo Final. Con ese propósito, se desarrollaron reuniones interinstitucionales con las entidades del sector involucradas en la implementación, a fin de revisar los avances, retos y dificultades en cada una de las políticas. De igual forma, las entidades dieron a conocer la manera como han incorporado en sus planes de acción las recomendaciones defensoriales efectuadas para el cumplimiento del Acuerdo Final, en tanto que desde el acompañamiento comunitario que realiza la Defensoría, a través de los funcionarios de la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras en 20 regionales² del país, se identificaron las dificultades, avances, percepciones e impacto frente al goce efectivo de derechos, a partir del cumplimiento de cada uno de los compromisos en dichas regiones.

Esa actividad de seguimiento en lo que concierne a las políticas públicas del sector rural, que necesariamente tienen que ver con la implementación del Acuerdo Final constituyen tan solo algunos de los compromisos del Estado, de ahí que se requiera efectuar un análisis más robusto que abarque los otros puntos y poder contar con un

² Antioquia, Boyacá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Eje Cafetero, Guaviare, Huila, Magdalena, Magdalena Medio, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Soacha, Sucre, Sur de Córdoba, Tolima, Tumaco.

contexto completo que nos permita un balance objetivo de lo cumplido hasta el momento, incluidos los compromisos asumidos por el otro firmante del Acuerdo; las antiguas FARC, en tanto ambos compromisos se entienden complementarios para la consecución y consolidación de la paz estable y duradera que se persiguió al suscribir el Acuerdo. Con ese propósito, en esta oportunidad, a la labor de la Delegada de Asuntos Agrarios concurren los aportes de las otras Delegadas con enfoques poblacionales como el de género y el étnico, el análisis del componente de víctimas, de jóvenes y líderes.

Se trabajó de la mano con distintas áreas especializadas de la Defensoría del Pueblo, concretamente con la Delegada para los Grupos Étnicos, la Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor, Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado interno, Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, y la Delegada para la Prevención de riesgos y Sistema de Alertas Tempranas, cuyos aportes permiten visibilizar desde cada dependencia los avances logrados en la implementación del Acuerdo, como también las falencias que ameritan una revisión en punto al adecuado cumplimiento.

Es clave el seguimiento desde los distintos enfoques, teniendo en cuenta que son múltiples los ejes que impulsan el avance en las acciones de cumplimiento a la implementación del Acuerdo, y en ese orden, dependen de un gran número de entidades que hacen parte de las tres ramas del poder, así como de entes descentralizados, autoridades departamentales, municipales y locales. Lo cual implica, además, un esfuerzo de coordinación interinstitucional que muchas veces no es exitoso, debido, en parte, a razones de orden público en las regiones y falta de voluntad de algunas autoridades locales.

De ahí que, en lo que se refiere al enfoque étnico, se realiza un análisis de la implementación del Acuerdo, a partir del sistema integral y sistemático, culturalmente cifrado, de salvaguardas establecidas para la interpretación, implementación y verificación del Acuerdo de Paz. Lo anterior teniendo en cuenta que el capítulo étnico constituye un corpus iuris que reafirma, refuerza y amplifica los estándares de reconocimiento y protección de los pueblos étnicos como actores de paz y sujetos políticos de primer orden, además de víctimas del conflicto armado y de la historia colonial, en un marco caracterizado por la estatura constitucional del Acuerdo y el imperativo de la progresividad de derechos.

Bajo esa misma perspectiva diferencial, se hace un análisis del cumplimiento de los compromisos que le apuntan a un cambio estructural que reduzca las desigualdades de género y que suponga un avance en los derechos de las mujeres rurales, a partir de los programas donde se incluyen las necesidades específicas de las mujeres y sus derechos, como igual los avances en la disposición de escenarios de participación política para las mujeres y la situación de protección y seguridad para lideresas y defensoras de derechos humanos.

Igualmente es de resaltar el capítulo que se ocupa del tema de seguridad y garantías de derechos, por la importancia y actualidad que reviste, en tanto se relaciona con el incremento de homicidios atribuidos por algunos sectores sociales como producto de una supuesta falta de implementación de los compromisos del Acuerdo, en contravía de la información recogida en territorio por la Defensoría del Pueblo y condensada en

sus Alertas Tempranas, de acuerdo con la cual, el incremento obedece a la actividad de los grupos al margen de la ley, como las disidencias de las FARC, entre otros grupos.

Una evaluación de la situación de seguridad en los territorios focalizados por el Acuerdo, permitirá contextualizar el panorama de los líderes sociales, desde sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad; a partir del monitoreo constante que realiza la Defensoría Delegada para Prevención de riesgos y Sistema de Alertas Tempranas, con presencia en todas la Defensorías Regionales del territorio Nacional.

Como producto de las actividades desarrolladas y expuestas en punto a la verificación de los compromisos que hacen parte de la implementación y cumplimiento del AF, se presenta un segundo informe que denominamos *“Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”* un balance actualizado al 30 de mayo de 2022.

En suma, la totalidad de la información recopilada y la que será expuesta y analizada dentro del informe, permite generar conclusiones y recomendaciones para cada uno de los temas incluidos en el documento, con el propósito de dar impulso a aquellos compromisos que a la fecha presentan un menor grado de avance, pero también destacar de paso, la responsabilidad y la celeridad que el actual gobierno ha puesto en la implementación de muchos de ellos, incluso, de algunos que para el momento del primer informe presentaban retraso y hoy han alcanzado niveles altamente satisfactorios que permiten afirmar una indiscutida vocación de garantizar la paz estable y duradera a que hace alusión el Acuerdo Final.

Conforme a lo anterior, el informe se compone de seis capítulos cuyo orden de exposición se corresponde con los puntos del Acuerdo, excepto el sexto que por razones metodológicas se tratará de primero, precisamente por estar relacionado con el tema de implementación que es el objeto de este informe. Implementación, verificación y refrendación, son los temas de este punto y en él se expone de manera general el proceso llevado a cabo para el desarrollo de las metas trazadoras y demás indicadores de cumplimiento de cada uno de los puntos del Acuerdo final de Paz, destacando que el horizonte de implementación del Acuerdo es de quince años, teniendo en cuenta los plazos concertados en el Plan Marco de Implementación. Posteriormente, se presentan cinco capítulos que corresponden al orden de las temáticas presentadas en el Acuerdo Final de Paz, siendo estos I: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral, II Participación Política: apertura democrática para construir la paz, III: Fin del Conflicto, IV: Solución al problema de las drogas ilícitas y V: Acuerdos sobre las víctimas del conflicto.

La implementación entonces se advierte efectiva, aunque a ritmos diferentes en relación con los diferentes compromisos y las diferentes metas, esto es, en unos casos con mayores avances que en otros y con explicaciones también diferentes en cuanto a la progresividad de la ejecución y el cumplimiento de aquellos y estas. Pese a la característica diferencial es indudable que hoy se tienen territorios con un mayor impulso social y participativo en comparación con lo que se tenía previamente a la firma del Acuerdo, situación apreciable en algunos de los 170 Municipios PDET.

Como ya se anunció este informe de seguimiento fue elaborado conjuntamente por la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y de Tierras, la Delegada para los Grupos Étnicos, la Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor, la Delegada para la

Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado interno, la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, y la Defensoría Delegada para Prevención de riesgos y Sistema de Alertas Tempranas, en cumplimiento de sus funciones misionales, mediante las cuales se pone a disposición del señor Defensor del Pueblo toda la información técnica especializada, para la formulación de observaciones y/o recomendaciones al Gobierno Nacional, y la realización de un seguimiento al cumplimiento constitucional por parte de las instituciones del orden nacional en cuanto a la prevención, garantía plena, efectividad y restablecimiento de los derechos humanos de la población campesina y rural del país.

IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN, SEGÚN LO ESTABLECIDO EN EL PUNTO SEIS DEL ACUERDO FINAL

A partir del 26 de agosto de 2012, el Gobierno Nacional y representantes de la entonces guerrilla de las FARC iniciaron las negociaciones para la terminación del conflicto, hasta que finalmente el 24 de noviembre de 2016, firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En este se definió en su punto 6.1 que el Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de Paz, para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes. La implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Durante ese periodo y con posterioridad a la firma del Acuerdo, el Gobierno de la época inició un proceso de adecuaciones normativas, e introdujo modificaciones en la organización de la rama ejecutiva, medidas sustentadas en la necesidad de atender los retos derivados de los acuerdos necesarios para la construcción de la paz en el país.

En ese sentido, se crearon agencias y unidades especializadas como: la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Renovación del Territorio, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, así como el Viceministerio de Desarrollo Rural y la Dirección de la Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Al cierre de la administración anterior se habían expedido seis Actos Legislativos, siete leyes, 35 Decretos Ley y 53 decretos de carácter ordinario, además de haber aprobado el Plan Marco de Implementación (PMI).

No obstante haber avanzado en las bases normativas e institucionales para dar cumplimiento a los compromisos del Acuerdo, en 2018 apenas comenzaba la etapa de ejecución de cada una de las políticas públicas diseñadas con ese propósito, y en ese sentido, se puede afirmar sin dubitación que no se habían establecido con claridad rutas de acción en lo técnico, lo financiero y lo presupuestal, así como tampoco se definieron o fueron suficientemente claros los criterios de priorización de ejecución de los distintos programas y proyectos según los plazos establecidos en el Acuerdo.

Al Gobierno entrante, esto es, al del Presidente Iván Duque le correspondió iniciar la implementación y ejecución de unas políticas que, si bien tenían un soporte normativo, no necesariamente contaban con recursos para su implementación o el diseño no era adecuado a las realidades territoriales. No resulta entonces censurable el argumento que la nueva administración debió agotar toda una etapa de planeación respecto del aterrizaje de lo que sería la implementación de cada uno de los planes y programas, que llegarían a los territorios finalmente.

En este punto, cabe destacar la Sentencia C-630 de 2017 por medio de la cual, la Corte Constitucional declaró exequible el Acto Legislativo 02 de 2017, donde precisó que la obligación de cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final debe entenderse en el sentido de que *“los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias*

constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad”.

Adicionalmente, la Corte Constitucional aclaró que el Acuerdo Final es una política de Estado, y en ese sentido no solo le corresponde al Presidente de la República, sino que es competencia de todos los órganos del Estado, los que deberán desarrollar los contenidos del Acuerdo dentro del marco de la Carta Política, y con el propósito de buscar la convivencia pacífica como fin esencial del Estado, la garantía de los derechos humanos, en especial de las víctimas del conflicto armado y la finalización del conflicto armado interno y las garantías de no repetición.

Sobre esas bases, el referido acto legislativo, visto desde una perspectiva general, no sustituye los *principios democrático y de legalidad*, porque el ordenamiento jurídico, esto es, las normas válidamente incorporadas por los cauces previstos en la Constitución para el efecto, siguen siendo el referente obligado de la actuación de los poderes públicos, como ocurre con el Acto Legislativo 02 de 2017, objeto de control, mediante el cual se elevó el Acuerdo Final a la categoría de política de Estado, vinculando de esta manera a todas las autoridades públicas a su cumplimiento de buena fe durante los próximos tres períodos presidenciales y estableciendo que sus contenidos en materia de DIH y de derechos humanos constituyen parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación.

Es así que, si bien la Corte Constitucional consideró adecuado los tres periodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo, para su implementación a la luz del principio de estabilidad y seguridad de lo acordado; también destacó la integralidad en dicha implementación que le corresponde a los órganos de Estado.

En sintonía con las instrucciones de la Corte Constitucional, en criterio del Gobierno del Presidente Duque, se expidió la política de Paz con Legalidad, que busca armonizar el Acuerdo con el resto de políticas del Plan Nacional de Desarrollo.

A través de la Política de Estabilización “Paz con Legalidad”, el actual Gobierno buscó dar las garantías de su compromiso con la reparación de las víctimas, reconoció la trascendencia de cumplir con quienes están en proceso de reincorporación, y con las familias en proceso de sustitución de cultivos ilícitos que cumplan en la legalidad. Además, definió las acciones para que en los territorios más afectados por la violencia se construya y persista el camino hacia la estabilización definitiva.

En ese escenario, el actual Gobierno ha continuado trabajando por la implementación del Acuerdo Final de Paz, mediante el impulso del sistema normativo necesario, contando actualmente con 9 actos legislativos, 68 leyes, 127 decretos ordinarios, 8 directivas presidenciales, 27 resoluciones, 5 CONPES, 1 Acuerdo, 1 Norma Icontec. Además de haber creado la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación³ dentro la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuya función principal es la de articular la oferta institucional para garantizar la implementación del Acuerdo Final e incluso ir más allá en el propósito

³ Como antecedente inmediato de esta Consejería se tiene la consejería para la reconciliación la normalización y la rehabilitación creada por el presidente Virgilio Barco cuya función era apoyar a normalizar los lugares más violentos, procuraba llevar el estado a las regiones más pobres del país mediante desarrollo rural.

del Gobierno Nacional de atender una deuda histórica con las comunidades vulnerables del país, especialmente de quienes habitan en las zonas rurales de Colombia.

La gestión planeadora del actual Gobierno, busca el cumplimiento de las metas trazadoras que es de recordar se encuentran pactadas en el Plan Marco de Implementación, a diferentes plazos, así:

Tabla 1. Puntos del Acuerdo Final y sus respectivas metas trazadoras

PUNTO DEL AFP	META TRAZADORA	AÑO INICIO	AÑO FINALIZACIÓN
Punto 1 1.1.1. Acceso a la tierra	Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	2017	2028
Punto 1 1.1.1. Acceso a la tierra	Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	2017	2026
Punto 1 1.4.1. Atención Integral a la Primera Infancia	Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales	2018	2031
Punto 1 1.4.7. Eliminación del analfabetismo	Erradicación del analfabetismo rural	2017	2031
Punto 1 1.0.1. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural	2017	2031
Punto 1 1.0.1. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Reducción en un 50% del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural	2017	2031
Punto 2 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y	Disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP	2017	2026

defensores de DDHH)			
Punto 2 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y defensores de DDHH)	Disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo a la normatividad ajustada	2018	2026
Punto 2 2.3.2. Promoción de la participación electoral	Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos.	2018	2026
Punto 2 2.3.6. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono	16 curules en el Congreso de la República de los territorios y poblaciones más afectados por el conflicto y el abandono	2018	2026
Punto 3 3.2.2. Reincorporación económica y social	Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados y que voluntariamente acceden a la ruta de reincorporación con todas las medidas de la reincorporación económica y social sostenible	2017	2026
Punto 3 3.2.2. Reincorporación económica y social	Programa de atención especial para discapacitados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, que gestione recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización, creado	2017	2026
Punto 3	Programa integral de seguridad y protección para comunidades,	2017	2026

3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, presentado e implementado		
Punto 3 3.3.2. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales	Reducción significativa de Organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas	2017	2026
Punto 3 3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	Reducción significativa de los casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales	2017	2026
Punto 4 4.1.2. Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito	100% de Acciones Integrales Contra Minas Antipersonal implementadas en territorios en los que se haya suministrado información	2017	2021
Punto 4 4.1.4. Tratamiento penal diferencial	El tratamiento penal diferencial habrá beneficiado a pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con cultivos de uso ilícito, de acuerdo con la normatividad vigente	2017	2021
Punto 4 4.1.5. Asambleas comunitarias	En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos de uso ilícito	2017	2022
Punto 5 5.1 Justicia y Verdad	Instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y	2017	2018

	no Repetición, creadas y puestas en marcha		
Punto 5 5.4 Reparación integral para la construcción de paz	Avance significativo en la reparación integral de las víctimas	2017	2031
Punto 6 6.5 Herramientas de difusión y comunicación	20 emisoras de FM de interés público clase c en las zonas más afectadas por el conflicto, a partir de la definición de los puntos geográficos, operando	Por definir	Por definir

Fuente: Elaboración propia

Sobre estos soportes, el Gobierno Nacional ha informado⁴ acerca de las realizaciones llevadas a cabo en aras de la implementación del Acuerdo Final, para lo cual ha ejecutado acciones estratégicas, transversales y determinantes para el logro de lo pactado a la luz del impulso a la garantía para las víctimas y en favor de la otra parte firmante del Acuerdo, como son las extintas FARC, a saber:

Acciones dirigidas a brindar **garantías políticas** a las partes del Acuerdo. Por un lado, permitir y garantizar la participación de las FARC en la política como parte del proceso de transición hacia la paz; al Partido Comunes, se le ha brindado el espacio correspondiente para su activa participación en los dos procesos electorales transcurridos 2018-2022 y 2022-2026, como lo indica el Acuerdo de Paz.

En el caso del actual proceso electoral para el periodo 2022-2026, aunque el Partido Comunes solamente logró un total de 50 mil votos, el Consejo Nacional Electoral, de conformidad con el Acto legislativo 01 del 2017, asignó las 10 curules del partido en el Congreso de la República para su posesión el 20 de julio del 2022.

En este punto, igualmente cabe mencionar el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y el Estatuto de la Oposición establecido mediante la Ley 1909 del 9 de julio de 2018. Además del fortalecimiento de la representación de las víctimas mediante las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, correspondientes a los periodos 2022-2026 y 2026-2030, las cuales fueron creadas por el Acto Legislativo 2 de 2021 y reglamentadas a través del Decreto 1207 de 2021.

En el mismo sentido, el Gobierno Nacional ha implementado acciones dirigidas a dar **garantías jurídicas** mediante el respeto a la independencia de las instituciones, y bajo el principio de colaboración armónica de poderes con las instancias de Justicia Tradicional. En ese sentido se ha brindado apoyo financiero a través del Presupuesto General de la Nación, para inversión en las entidades que conforman el Sistema de Verdad, Justicia, Representación y No Repetición: Comisión de la Verdad, Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

⁴ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. 30 de abril de 2022. Manifiesto de Paz con Legalidad. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1814/avanza-la-paz-con-legalidad/>

Adicionalmente, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), acordaron un trabajo articulado para la estructuración y seguimiento de los Trabajos Obras y Actividades con Contenido Reparador y Restaurador (TOAR) y las sanciones propias, bajo una agenda temática seleccionada por ambas partes.

Para reforzar ese trabajo armónico, se solicitó por el Gobierno Nacional al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la extensión del mandato de la Misión de Verificación de ese organismo internacional, a través de la Resolución 2574 del 11 de mayo del 2021, ampliación que fue aprobada por el Consejo de Seguridad.

Asimismo, ha sido clave la planeación estratégica de políticas transversales a la Reforma Rural Integral, como son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), dentro de la que se han tomado acciones de largo plazo como el desarrollo de la Hoja de Ruta de cada una de las 16 subregiones PDET, que se propuso desde el PND, como una guía de la implementación en un horizonte de 15 años y como instrumento para organizar todas las intervenciones públicas; las cuales igualmente se articularon con los Gobiernos locales, mediante 170 acuerdos municipales y 18 ordenanzas departamentales en las que se adoptó el PDET como su política de largo plazo. Adicional a la estrategia Nación-Territorio que permite coordinación de 55 entidades del orden nacional, departamental, municipal, sector privado y cooperación internacional. Todo ello con la disposición de recursos del OCAD Paz, Obras por Impuestos y el Trazador Presupuestal Construcción de paz del Presupuesto General de la Nación se focalizaría para implementar iniciativas PDET, según se estableció igualmente en el PND.

Ante lo anteriormente expuesto es de resaltar que, conforme a como lo menciona la Universidad de los Andes⁵, al ser el Acuerdo Final un documento tan integral que deriva de un conflicto prolongado, la implementación de lo acordado no puede darse de manera inmediata y por ende los compromisos se deben ir ejecutando de manera gradual. Según el análisis adelantado por la Universidad de los Andes:

“En la mayoría de los países en contexto de posconflicto se llega a un cumplimiento del 50% del total de compromisos y al 7 año, la mayoría de países con implementación avanzada llegan a un cumplimiento de más del 65%. Así mismo, después del 3er o 4º año de iniciada la implementación, se suele apreciar una fase de aceleración, con un ritmo más rápido de cumplimiento. En resumen, en los dos primeros años los países superan la fase transitiva caracterizada por la regulación normativa de un Acuerdo de paz y pasan a una fase más acelerada del desarrollo de compromisos que implica, entre otras actividades, ejecutar dicha normatividad”

Lo anterior concuerda con la información encontrada en el marco del análisis llevado a cabo por la Defensoría, frente a cada uno de los puntos que hacen parte del Acuerdo Final. En la mayoría de estos se observa un avance acelerado en los últimos dos años de implementación, para lo cual las entidades de gobierno competentes manifiestan que parte del tiempo de la implementación fue dispuesto para la creación y

⁵ Universidad de los Andes, Evaluación de la implementación del Acuerdo de Paz, 2022.

formulación de todo el plan de acción y operativo de cada una de las metas trazadoras para dar cumplimiento al Acuerdo Final de Paz.

Con todo ello, y como se verá a continuación en el desarrollo del informe, los primeros años de implementación del Acuerdo Final, se centraron en el desarrollo normativo necesario para el cumplimiento de los puntos del Acuerdo final de Paz. Posteriormente se dio inicio a la implementación de cada uno de los puntos en su parte operativa y ejecutoria. En cada uno de los puntos a desarrollar a continuación, se dará a conocer tanto los avances como los rezagos que a la fecha siguen vigentes y que desde la Defensoría del Pueblo se considera deben gozar de celeridad e impulso, para alcanzar las metas propuestas.

PUNTO 1. HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL

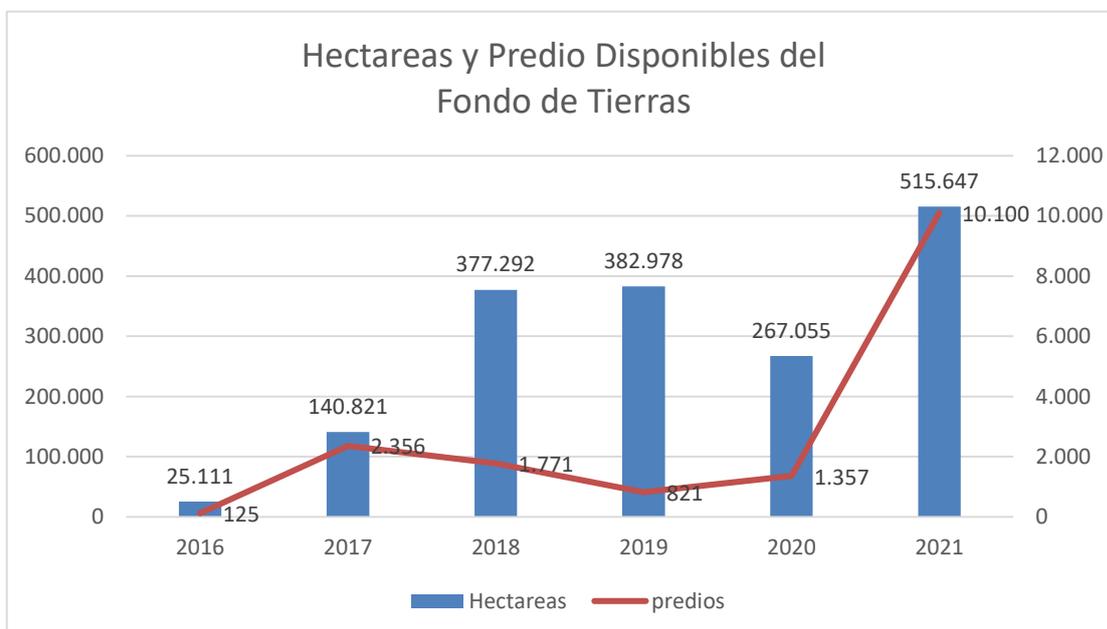
1.1. ACCESO Y USO DE LA TIERRA

1.1.1. EL FONDO DE TIERRAS PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL

1.1.1.1. Balance de la implementación frente a los compromisos del Fondo de Tierras para la RRI

Con base en los datos publicados en el observatorio de tierras de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), al cierre del año 2021, el fondo de tierras contaba con 1.708.904 hectáreas, pertenecientes a 16.530 predios.

Gráfico 1. Hectáreas y predios disponibles del Fondo de Tierras a 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Observatorio de tierras ANT a 30/01/2022

Conforme a las cifras entregadas, para ese mismo año (2021) se reportó el mayor número de registro de tierras en el fondo mediante la identificación de 515.647⁶ hectáreas, correspondientes a 10.099 nuevos predios, de los cuales el 89,84% conciernen a bienes baldíos de la nación y el 10,16% provienen de bienes fiscales patrimoniales.

En el mismo sentido, la ANT informó a esta Defensoría que en lo que va corrido del presente año, al corte de 22 de abril de 2022, han ingresado adicionalmente 203.935⁷ hectáreas al fondo de tierras, correspondientes a 393 predios, es decir, que en tres meses se ha logrado el ingreso de casi la mitad de lo ingresado durante el año pasado.

Con base en lo anterior entonces podemos concluir que para abril de 2022, al Fondo de Tierras han ingresado un total de Un Millón Novecientas doce mil ochocientos treinta

⁶ <https://otr.ant.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras>

⁷ Agencia Nacional de Tierras, Oficina de Planeación. Información suministrada a la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras mediante correo electrónico de 22/04/2022.

y nueve hectáreas (1.912.839 Ha), correspondientes a 16.923 predios⁸ disponibles en el Fondo de Tierras para la RRI, cifra que se encuentra en sintonía con lo publicado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación en el *Informe de Resultados de Paz con Legalidad*, frente al periodo comprendido entre agosto de 2018 y marzo de 2022.⁹ La cifra anterior se traduce en un avance del 63,8% de la meta pactada en el Acuerdo final, dirigido a lograr 3 millones de hectáreas disponibles para programas de acceso a tierras y formalización para la población rural del país, prevista para un periodo de 12 años.

Lo anterior, permite destacar, ya se cuenta con un avance mayor al 50% de la meta.

Gráfico 2. Avance Fondo de Tierras



Continuando el análisis de la información suministrada mediante las bases de datos compartidas por la Oficina de Planeación de la ANT, al mes de abril de 2022, se observa que los territorios donde se ubica la mayor parte de hectáreas disponibles en el Fondo de Tierras para la RRI¹⁰, son los departamentos de Bolívar (578.395)¹¹, Vichada (333.381), Meta (190.465), Antioquia (165.410), Arauca (147.732) y Caquetá (135.038); en estos se suma el 85% de las tierras del Fondo. Si bien es cierto, el esfuerzo para la consolidación del Fondo es inobjetable, también se hace evidente la concentración del inventario de predios en estos seis departamentos. Esta situación de alguna manera eleva un riesgo de inequidad en la distribución de las tierras rurales del país, además de que podría afectar la aplicación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, especialmente en los territorios PDET, donde se deben priorizar los 170 municipios que por años han sufrido el conflicto, la pobreza rural, las economías ilícitas y el abandono estatal, claro está, con la salvedad como argumento válido, de que algunos de estos municipios actualmente no registran tierras disponibles para implementar los programas de acceso a tierras que corresponden.

De otra parte, si se entra a detallar el estado de los bienes del fondo, los cuales se registran como: baldíos de la Nación el 85,67%, fiscales patrimoniales 11,79% y baldíos reservados 2,54%, la Agencia es imprecisa en la identificación del estado de ocupación de los predios, así como en la disponibilidad material para ser entregados en corto

⁸Ibidem

⁹ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Informe de Resultados de Paz con Legalidad, agosto de 2018 y marzo de 2022.

¹⁰Ibidem

¹¹ Agencia Nacional de Tierras, Oficina de Planeación. Información suministrada a la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras mediante correo electrónico de 22/04/2022.

plazo a beneficiarios sin tierras por medio del procedimiento único de selección objetiva o de alguno de los demás procedimientos establecidos en la ley. Al respecto la Procuraduría General de la Nación señaló en 2021, que solo el 2% del área ingresada al Fondo se encontraba disponible para ser adjudicada, debido a que no presentaba ocupación previa. Asimismo el 27% del área presentaba ocupación y el 71% restante no había logrado ser caracterizada por la ANT.¹² Esta omisión en la información tanto en el reporte entregado a la Defensoría, como en los datos publicados mediante los instrumentos oficiales como SIPO y SINERGIA, hacen complejo el seguimiento a la política no solo por parte de las entidades de control, sino que especialmente fomenta la desinformación en los territorios, donde las comunidades podrían identificar de manera fácil las oportunidades que tienen en sus regiones para acceder a los distintos programas de acceso a tierras a favor de quienes carecen de ella.

Revisando el detalle de las fuentes que están aportando a la conformación de los bienes del fondo de tierras, como ya se mencionó en el informe Defensorial del año 2021, se encuentra que aún no es posible acceder a esta información mediante los instrumentos de reporte oficial, con base en ello se reitera la recomendación de publicar dichos datos, en tanto la misma permitiría el estudio de los resultados en materia de efectividad de cada fuente y su correspondiente aporte a la política de ordenamiento, es decir, la claridad sobre el aporte de cada fuente dentro de la construcción del fondo como son: los procesos agrarios especiales de extinción del derecho de dominio, la clarificación, el deslinde y la recuperación de bienes baldíos, entre otras. Así mismo se brindaría mayor transparencia en la información de planeación y focalización anual mediante la cual el Ministerio de Agricultura y la ANT determinan la implementación de los programas de acceso a tierras y formalización en los distintos territorios a lo largo del país.

Para el desarrollo del presente informe, se solicitó información detallada a la ANT, de las fuentes que aportaron cada uno de los predios que reposan en el fondo de tierras, encontrando que, de los predios ingresados entre el año 2018 y el 2022, se han utilizado 8 de las 10 fuentes establecidas en el artículo 18 (numerales 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10)¹³ del Decreto ley 902 de 2017.

Lo anterior indica que las fuentes correspondientes a: *“Recursos destinados al adelantamiento de los programas de asignación de subsidio integral de reforma agraria de que trata la Ley 160 de 1994 o el que haga sus veces”*¹⁴ y *“El producto de*

¹² Procuraduría General de la Nación, citado en Instituto Kroc, cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación

¹³ 1. Predios rurales obtenidos en compensación por el desarrollo de proyectos que hayan implicado la entrega de tierras baldías o fiscales patrimoniales de la ANT; 4. Los predios rurales que ingresen al Fondo en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales, como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros; 5. Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables; 6. Las tierras baldías con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de áreas de manejo especial que se hará en el marco del plan de zonificación ambiental al que se refiere el Acuerdo Final, con sujeción a acciones de planeación predial, de producción sostenible y conservación, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente; 7. Los bienes baldíos que tengan la condición de adjudicables, distintos a los destinados a comunidades étnicas, de acuerdo con el presente Decreto y la normatividad vigente; 8. Los bienes inmuebles que se adquieran para adelantar programas de acceso a tierras; 9. Los predios rurales adjudicables de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras; 10. Los bienes inmuebles rurales que sean transferidos por la entidad administradora, provenientes de la declaración de extinción del dominio, por estar vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan de ellos, de enriquecimiento ilícito, y del tipificado en el artículo 6 del Decreto legislativo 1856 de 1989.

¹⁴ Artículo 18, numeral 2 del Decreto Ley 902 de 2017.

los empréstitos que la Nación contrate con destino al Fondo o al cumplimiento de las funciones previstas para este en la ley”¹⁵, no han registrado aportes al fondo de tierras.

Es de resaltar que si bien el SIIPO, no reporta un indicador que dé cuenta de los bienes que reposan en el Fondo de Tierras, la ANT a través del observatorio de tierras cuenta con una herramienta publicitaria que permite conocer el avance de este inventario, disponiendo información detallada como el tipo de bien, hectáreas ingresadas por año, y número de predios, no obstante, aún no es posible identificar las fuentes de las que provienen dichos bienes inmuebles, lo cual dificulta el seguimiento a la efectividad de las fuentes del fondo de tierras designadas en el Acuerdo final y reglamentadas posteriormente por las autoridades competentes.

1.1.1.1.1. Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural

Este plan fue adoptado mediante la Resolución No. 382 del 20 de diciembre de 2021, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el objetivo¹⁶ de establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general, de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

De este documento es importante destacar que atendió la necesidad de profundizar en la distinción de los conceptos y contenido de formalización y acceso a tierras, a la luz de lo previsto en el Acuerdo Final, así como la aclaración y desagregación de las metas e indicadores asociados a estos, tanto así que para efectos del cumplimiento de las metas en materia de ordenamiento social de la propiedad, a través de lo establecido en el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, se definió lo siguiente:¹⁷

Acceso a la tierra: es el conjunto de mecanismos destinados a la asignación y/o adjudicación de tierras y territorios en favor de los sujetos ordenamiento de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017.

Formalización masiva: es el conjunto de mecanismos destinados a la consolidación de la propiedad rural, con el fin de garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Con base en lo anterior, el Plan resalta que el deber de acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte del Estado supone, por un lado, el acceso a tierras y, por el otro, la formalización de la propiedad rural.

En ese orden, también cabe mencionar el ajuste a dos de las metas principales, pues se especificó: una meta dirigida al seguimiento de los diez millones de hectáreas regularizadas de propiedad rural, y otra para las hectáreas incorporadas al fondo de tierras.

¹⁵ Artículo 18, numeral 3 del Decreto Ley 902 de 2017

¹⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras. 2021. Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural. p. 36.

¹⁷Ibidem. p. 20

1.1.1.2. Seguimiento a las Recomendaciones Defensoriales (de 2021) en relación con el Fondo de Tierras para la RRI

La Defensoría del Pueblo precisó en el informe de finales de 2021, que a pesar de los rápidos avances normativos para la oportuna constitución del Fondo de Tierras (hecho que hizo posible identificar las fuentes con las que se proyecta atender los compromisos fijados por el Acuerdo de paz para la ejecución de los programas de acceso a tierras); los mismos no incluyeron una reglamentación que atendiera todos los destinatarios del programa. Frente a esa observación se remitieron recomendaciones defensoriales a la Agencia Nacional de Tierras, proponiendo incorporar las subcuentas que se echaron de menos para las comunidades negras y el pueblo ROM, como sujetos especiales de los programas de acceso a tierras; se sugirió también la reglamentación del Fondo de Tierras de manera que se precisaran los detalles de la tarea de administración de los bienes que allí se integran y que se definieran las condiciones en las que se deben computar los predios para efectos de acceso a tierras y formalización, y el desarrollo de algunas fuentes que hoy no se ejecutan, como las donaciones y contrapartidas de otras autoridades administrativas.

En respuesta, la ANT aclaró que a través de su instructivo ADMTI-I-002 denominado “*Administración del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral*”, diseñó las unidades de administración del Fondo, permitiendo el manejo de recursos para cada grupo poblacional, específicamente en el numeral 9, definido como “*Control Financiero del Fondo de Tierras*”. Igualmente, referenció la administración financiera que ejerce a través de subunidades en el Sistema integrado de Información Financiera (SIIF), donde se encuentran: la subunidad 17170002 Fondo de tierras acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales; la subunidad 17170003 fondo de tierras para dotación de comunidades indígenas, y la subunidad 17170004 fondo de tierras administración, la cual permite el recaudo de ingresos al fondo por conceptos y bienes diferentes a las subunidades 17170002-17170003.¹⁸

En el mismo documento resaltó las competencias asignadas a la Subdirección de Administración de tierras, establecidas en el numeral 1, del artículo 25 del Decreto 2363 de 2015, facultando la administración de los bienes fiscales patrimoniales y baldíos de la nación, con base en lo cual dicha dependencia creó un inventario de bienes donde se puede especificar la destinación para la que ha ingresado el predio, y asimismo se puede determinar la asignación a cada tipo de población, ya sea comunidad negra, campesina o indígena.¹⁹

Asimismo, la Agencia resaltó la Resolución 8700 de 2020 de la ANT, por la cual se reglamenta la administración y aprovechamiento de los bienes que integran el fondo de tierras disponibles para la Reforma Rural Integral, donde se configuran las modalidades de administración de los predios desde el momento en que se incorporan hasta cuando se transfiere a los sujetos de ordenamiento social de la propiedad.²⁰

Destacó la Agencia que viene avanzando en la incorporación de los bienes del fondo de tierras de acuerdo con las fuentes establecidas en el Decreto 902 de 2017, artículo 18

¹⁸ Oficio Agencia Nacional de tierras, oficio de respuesta a recomendaciones defensoriales, radicado No 20226000089841

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ Agencia Nacional de tierras, Oficio de respuesta a recomendaciones defensoriales radicado No 20226000089841 de 08 de febrero de 2022.

y 22, donde se alude a la fuente de donación de predios. Aseguró la agencia que sobre dicha fuente se encuentra en proyección la Resolución que delega funciones para ejecutar las actividades de donación de predios que serán incorporados al Fondo de Tierras.²¹

De las respuestas ofrecidas por la ANT a las recomendaciones de la Defensoría entonces, se observa el trabajo normativo que prosigue adelantando para cubrir todos los aspectos técnicos y jurídicos necesarios para el cabal cumplimiento de lo pactado en materia de fondo de tierras, como parte de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, sin embargo, de la información remitida, se entiende que a la fecha, los recursos del fondo de tierras para el acceso de la población negra y ROM, se encuentran sujetos a subcuentas o subunidades generales, establecidas en los instructivos de la autoridad de tierras.

Sobre este punto, es clave resaltar que a la luz de lo establecido en el reciente Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural²², se observa la inclusión de dos nuevos indicadores que apuntan a llenar este vacío: “A.E.3 Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades NARP para la titulación colectiva” y “A.E.6 Porcentaje de implementación del programa con enfoque diferencial étnico, dirigido a todas las familias pertenecientes al Pueblo Rom para el acceso y formalización de tierras”.

Sobre el fondo de tierras, la Defensoría también encontró que los indicadores y las metas fijadas desde un principio en el Plan Marco de Implementación, no desarrollan de manera puntual cada una de las fuentes con las que se nutre el Fondo y que sirven de base para las adjudicaciones. Por esa razón, el seguimiento a los avances de estas metas resulta complejo. De ahí que se remitiera recomendación defensorial tanto al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como a la Agencia Nacional de Tierras, sugiriendo la publicación de manera transparente de la información de avances en relación con el Fondo de Tierras, permitiendo distinguir los detalles del predio y de actualización constante.

En relación con este punto, la ANT manifestó²³ que conforme ha recibido peticiones de información remitidas por personas naturales, jurídicas y los diferentes entes de control respecto a los predios que han sido incorporados al Fondo de Tierras, las mismas han sido atendidas, suministrando la información que a la fecha de la petición reposa en el inventario. Igualmente resalta que la información contenida en el inventario se encuentra en constante actualización respecto del estado que reporta de los bienes ingresados y la administración que se ejerce sobre cada uno de ellos. No se trata de la información que se entrega a petición sino del deber de publicación que corresponde independientemente de quien solicita.

Adicionalmente, la Agencia indicó²⁴ que para fines de administración, los recursos económicos provenientes de las fuentes del fondo, se distribuyen en las subcuentas en el sistema SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) y en consecuencia la ANT

²¹Ibidem

²² Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras. 2021. Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.

²³Ibidem

²⁴ Agencia Nacional de Tierras. Oficio de respuesta a recomendaciones defensoriales radicado No. 20226000100301 de 10 de febrero de 2022.

lleva el registro sistematizado, cronológico y nominativo de las transacciones, hechos y operaciones que afectan la situación y actividad de la entidad y prepara los Estados Financieros detallando en la descripción de las notas, los predios incorporados, actualizaciones, adjudicación de predios en revisión y análisis al inventario de los predios rurales transferidos por el extinto INCODER y la SAE, así como Nombre del Predio, Matricula inmobiliaria, Destinación y Valor, Estados que se publican en la página web de la entidad.²⁵

De la información recibida, queda claro que la autoridad de tierras se encuentra dando un manejo riguroso a los recursos que conforman el fondo de tierras, no solo desde las fuentes de ingreso, sino en la administración para la asignación de las tierras a los sujetos de ordenamiento social, lo cual le permite emitir todos los reportes que se requieren para evidenciar los avances en la gestión y en general atender cualquier inquietud por parte de la ciudadanía y de organismos de control, sin embargo, cabe reiterar la recomendación defensorial dirigida a sugerir la publicación detallada de esa información en los distintos sistemas de reportes que ha dispuesto el Gobierno Nacional, a fin de evitar trámites administrativos que lleven al ciudadano a tener que acudir al ejercicio del derecho de petición para acceder a una información que hace parte de los indicadores generales de cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final.

Sobre este aspecto, igualmente se observó que el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural²⁶, reconoció esta necesidad teniendo en cuenta que incluyó un nuevo indicador que especificará la cantidad de hectáreas incorporadas al fondo de tierras.

1.1.1.3. Conclusiones

- Es indiscutible el avance logrado a la fecha en tanto cubre un porcentaje del 63,8% en la conformación del Fondo de Tierras, con un total de 1.912.839 hectáreas (frente a la meta de 3 millones del Acuerdo Final), las que se espera sean destinadas en su totalidad a programas de acceso a tierras. Esa conformación ha sido posible gracias al diseño de un sistema normativo que ha entrado a reglamentar lo concerniente a los bienes rurales destinados al acceso progresivo de la propiedad de la tierra a favor de los sujetos de ordenamiento social. Este sistema se ha enfocado, en criterio de la Defensoría, a la consolidación del fondo, esto es, a garantizar principalmente que se disponga del total de la tierra requerida y esa es la razón para que la implementación respecto de la meta propuesta se encuentre en un nivel de ejecución que supera en más de la mitad el número de hectáreas requeridas pese al tiempo con el que todavía se cuenta.
- Se requiere brindar mayor detalle en los reportes de la información asociada al ingreso de los predios en el fondo, específicamente sobre la fuente que aporta cada predio, y sobre el estado de ocupación o disponibilidad material para dar continuidad a los programas de acceso a tierras, donde se pueda

²⁵ www.ant.gov.co/planeacion-control-y-gestion/gestion-financiera/estados-financieros/

²⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras. 2021. Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.

privilegiar el procedimiento único de selección objetiva, como se estableció en el Decreto Ley 902 de 2017.

1.1.1.4. Recomendaciones

- A la Agencia Nacional de Tierras, se recomienda avanzar en el desarrollo normativo de todas las fuentes del fondo, y suministrar de manera pública la información concerniente a las fuentes que se encuentran alimentando efectivamente el fondo de tierras.
- A la Agencia Nacional de Tierras y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se recomienda, publicitar detalladamente los avances en relación con el Fondo de Tierras, es decir, información clave como las fuentes que están alimentando el fondo y la disponibilidad material que tienen los predios para avanzar en los programas de acceso a tierras.
- Al Departamento Nacional de Planeación se recomienda, incorporar indicadores y metas que en detalle desarrollen y especifiquen las fuentes del Fondo de Tierras.

1.1.2. MECANISMOS DE ACCESO A TIERRAS Y FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA

1.1.2.1. Balance en la implementación de los distintos mecanismos de acceso a la tierra y formalización de la propiedad privada

1.1.2.1.1. *Programas de Acceso a Tierras derivados del Fondo de Tierras para la RRI*

Continuando con el balance de cumplimiento de la meta destinada a entregar los 3 millones de hectáreas que constituyan el Fondo a través de programas de acceso a tierras, se identifica un avance dentro del SIPO 2.0, al corte de 31 de marzo de 2022, correspondiente a 485.349 hectáreas entregadas.

Lo anterior implica un avance de cumplimiento del 16% frente a la meta, que visto de manera aislada podría entenderse como una baja ejecución, empero, si se aprecia de manera articulada con todas las gestiones normativas y técnicas que viene adelantando la ANT, de la mano con el Ministerio de Agricultura y las demás entidades implicadas en el impulso de los diversos procesos agrarios de acceso a tierras, muy diferente es la lectura puesto que resalta el hecho que se ha dispuesto primeramente la conformación del Fondo de Tierras para contar precisamente con el recurso físico que permitirá adelantar la política de acceso a tierras.

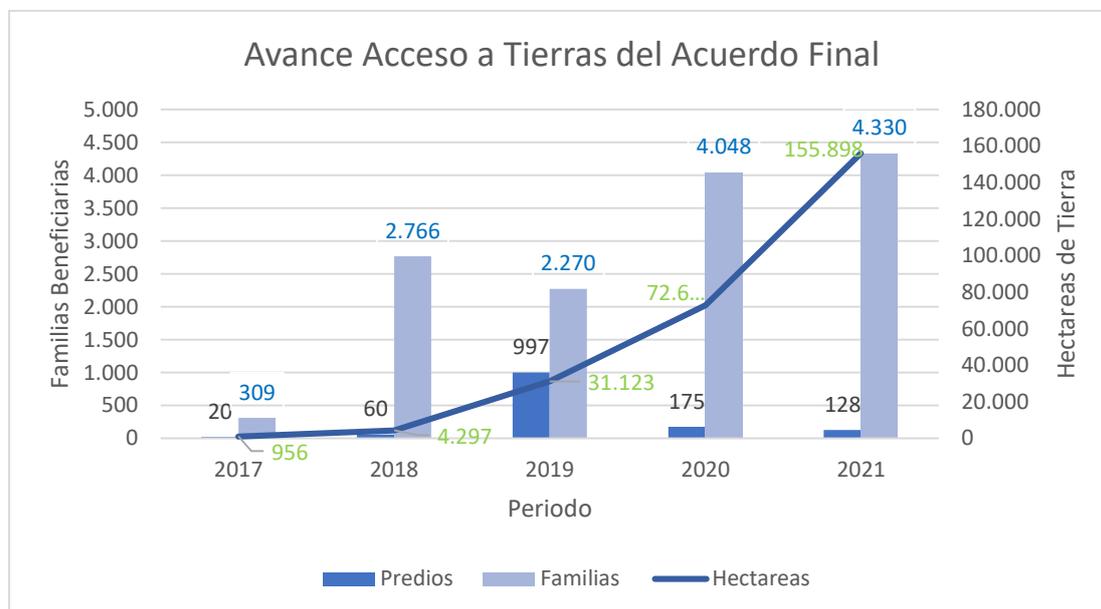
Gráfico 3. Avance hectáreas entregadas del Fondo de Tierras



Es de mencionar que la meta correspondiente al cuatrienio del actual Gobierno es de 533.782 hectáreas, de las cuales, según los indicadores publicados en el SIIPO, se ha avanzado en la entrega de 480.093 ha, es decir, aproximadamente un 90% de la meta, por lo que es posible asegurar el cumplimiento del 100% al cierre del año 2022.

Especialmente durante el año 2021, se entregaron 155.898 hectáreas de tierras, correspondientes a 128 predios y beneficiando a 4.330 familias, ejecutando el mayor avance que había tenido este compromiso en los últimos 5 años, lo cual puede estar relacionado con el avance normativo sobre el fondo de tierras y demás aspectos de la política de ordenamiento social, que el último año permitió la gestión de un número mayor de hectáreas desde la firma del Acuerdo Final.

Gráfico 4. Avance Acceso a Tierras Meta Acuerdo Final



Fuente: Delegada Asuntos Agrarios y Tierras - información SIIPO 2.0 31/03/2022

Superando el avance de 2021, la ANT remitió reporte de cifras a corte de 31 de marzo de 2022²⁷, donde se encuentra que durante el primer trimestre de la presente anualidad, han entregado 220.397 hectáreas, correspondientes a 1.442 predios, a favor

²⁷ Agencia Nacional de Tierras. Oficina de Planeación. Información remitida mediante correo electrónico de 22 de abril de 2022.

de 6.384 familias, lo cual representa un incremento en la gestión de aproximadamente el 41% de la meta de hectáreas entregadas efectivamente en 2021, superando ese periodo en el que se había alcanzado el mayor número de entregas de tierras desde la implementación del Acuerdo Final.

De las tablas de información cuantitativa que remitió la ANT, se observa igualmente que los departamentos donde se han entregado el mayor porcentaje de tierras son: Amazonas (249.625), Caquetá (128.371), Putumayo (56.603), Nariño (10.268) y Antioquia (8.807). Adicionalmente, los tipos de población beneficiaria han sido: población étnica con 471.237²⁸ hectáreas y para comunidades campesinas 10.902 hectáreas.

Tabla 2. Hectáreas entregadas por tipo de población

Hectáreas entregadas por tipo de Beneficiario				
DEPARTAMENTO	CAMPESINADO	EDP	ÉTNICOS	TOTAL GENERAL
AMAZONAS	0		249.625	249.625
ANTIOQUIA	452		8.355	8.808
ARAUCA	63			63
ATLANTICO	86			86
BOLIVAR	1.424		349	1.773
BOYACA	170			170
CALDAS	643	0	64	707
CAQUETA	1.338		127.033	128.371
CASANARE	104		201	304
CAUCA	332	8	3.602	3.942
CESAR	269	0	175	444
CHOCO			665	665
CORDOBA	102		605	707
CUNDINAMARCA	174			174
GUAVIARE	912			912
HUILA	27	0	1.297	1.325
LA GUAJIRA	253		913	1.166
MAGDALENA	1.223		1.150	2.373
META	759	4	1.878	2.641
NARIÑO	94		10.174	10.268

²⁸ Información suministrada por la ANT 22/04/2022.

NORTE DE SANTANDER	118			118
PUTUMAYO	775		55.828	56.603
QUINDÍO			10	10
RISARALDA	13		100	113
SANTANDER	94			94
SUCRE	343		40	383
TOLIMA	181	2	412	594
VALLE DEL CAUCA	22		7.462	7.483
VICHADA	918		1.300	2.218

Fuente: Elaboración propia con información ANT 22/04/2022

Vistos los avances desde la ejecución por región, es innegable el trabajo que aún se encuentra pendiente para lograr la garantía del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra, a favor de las comunidades rurales que aún mantienen la esperanza de encontrar en esta política de ordenamiento social una verdadera Reforma Rural Integral.

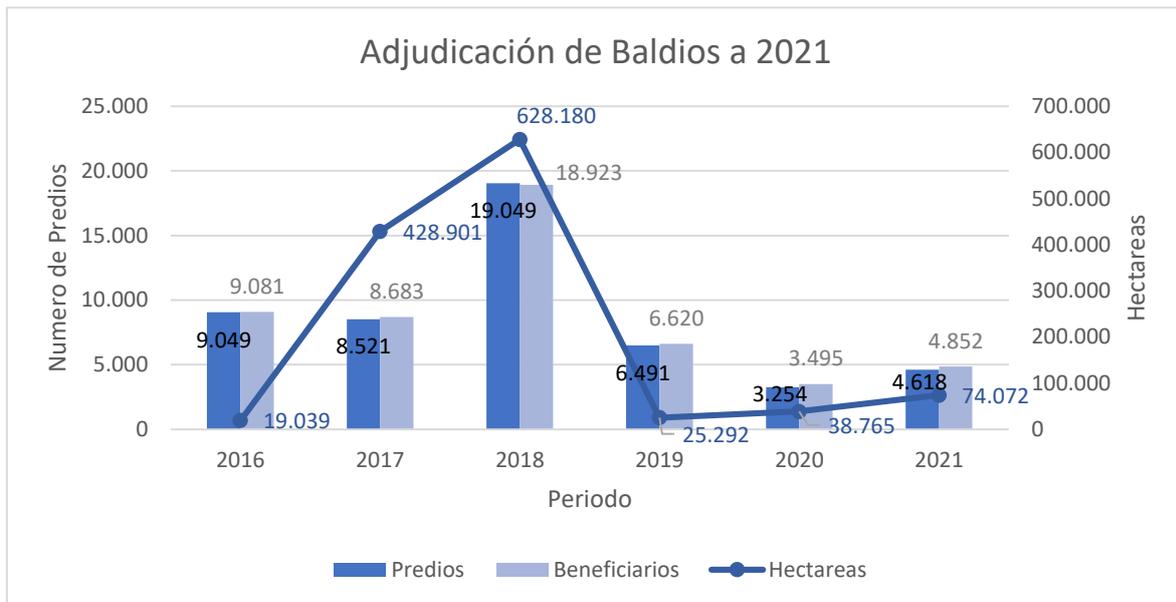
Por otra parte, con base en la información publicada en el observatorio de tierras de la ANT, se encuentra que para el año 2021, se **Adjudicaron baldíos** a 4.852 familias, sobre 4.618 predios que comprenden 74.072 hectáreas, entregadas a personas naturales y entidades de derecho público. Es así que, desde el año 2016 al cierre de la anterior vigencia, adjudicaron un total de 1.214.249²⁹ hectáreas de tierra, en 51.780³⁰ predios, beneficiando a 51.654³¹ familias.

²⁹ Observatorio ANT Corte 31/03/2022

³⁰ Ibidem

³¹ Ibidem

Gráfico 5. Áreas y Predios baldíos Adjudicados 2016-2021 ANT



Fuente: Observatorio ANT.2022. Corte 30/01/2022

Del panorama anterior, es importante destacar que en un 42,18% la mujer es la principal beneficiaria, equivalente a 22.660 predios que corresponden a 392.527 hectáreas adjudicadas a mujeres rurales, y el 57,8% el beneficiario principal es el hombre, equivalente a 29.120 predios.

Igualmente, es de mencionar que el Cauca es el departamento con mayor número de adjudicación de predios, con 5.706 títulos adjudicados en 12.793 hectáreas³², entregando aproximadamente 2.24 hectáreas a cada familia beneficiaria, mientras el departamento del Vichada es el territorio con mayor número de hectáreas adjudicadas, estimadas en 417.735 hectáreas en 1.351 títulos adjudicados³³, entregando a los beneficiarios aproximadamente 309,2 hectáreas por familia.

Finalmente, del seguimiento de los indicadores en SIPO, encontramos los siguientes avances:

Tabla 3. Indicadores Acceso a Tierras

Código	Indicador	Meta 2022	Avance indicador 2022 Ene-mar	Cumplimiento Indicador Cuatrienio
A.2	Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	262.981,0	220.396,89	83,81%
A.G.1	Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras	9.500,0	4.802,83	50,56%

³² <https://otr.ant.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras>

³³ <https://otr.ant.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras>

A.MT.1	Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	262.980,91	220.396,89	83,81%
--------	---	------------	------------	--------

Fuente: Elaboración propia a partir de Información SIPO. 31 marzo de 2022.

El indicador A.2 y A.MT.1, refleja el compromiso establecido en el Acuerdo Final de 3 millones de hectáreas de tierra entregadas a familias campesinas que carecen de tierra o cuentan con insuficiente para el desarrollo de actividades rurales, las cuales se pueden entregar a través de diferentes procedimientos agrarios, y que como se puede observar del avance de este primer trimestre de 2022, empiezan a cobrar eficacia, permitiendo un avance más acelerado en las metas.

1.1.2.1.2. Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT)

Gráfico 6. Cumplimiento SIAT



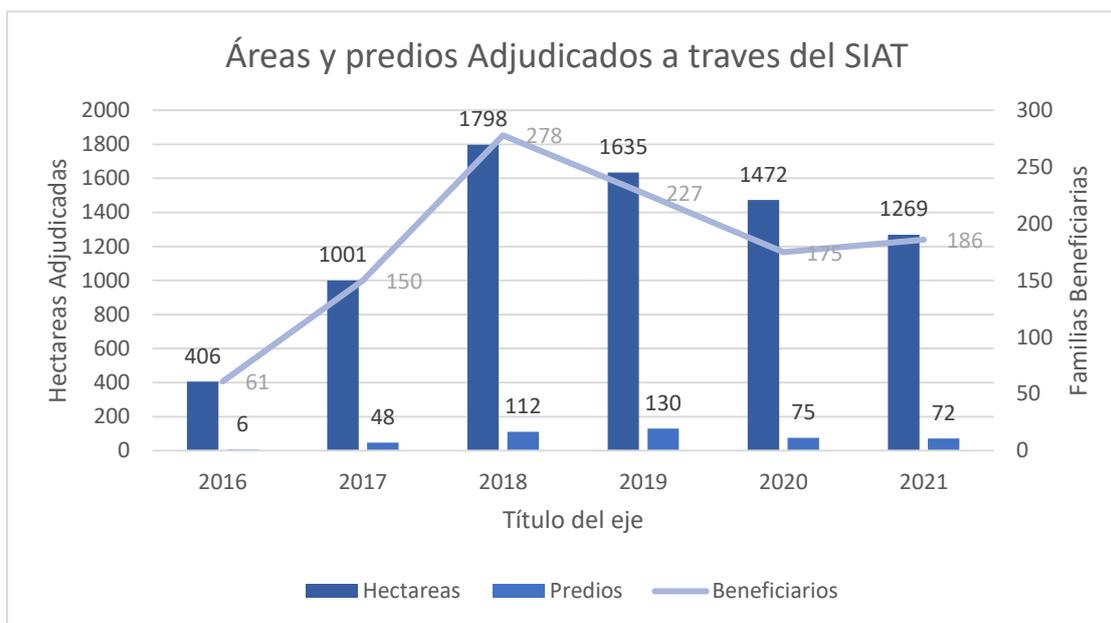
Sobre otros mecanismos de acceso a tierras, contemplados en el Acuerdo Final, el Subsidio Integral de Acceso a Tierras, la ANT, en el observatorio de tierras, resalta los avances del 2021, identificando para el año 2021, 72 predios regularizados a través del este mecanismo de acceso a tierras SIAT, que comprende un área de 1.269 hectáreas, para este periodo 2021, llegando a un total de 7.581³⁴ hectáreas, en 443 predios titulados, beneficiando a 1.077³⁵ familias a través del SIAT, la inversión realizada para el año 2021 a través de Subsidio Integral estimo en \$9.393³⁶ millones.

³⁴Ibidem

³⁵Ibidem

³⁶<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/D02ua6wObFzctaQr>

Gráfico 7. Áreas y predios adjudicados a través del SIAT 2016 - 2021



Fuente: Observatorio de Tierras ANT.2022. Corte 30/01/2022

Desde el año 2018, el número de áreas y predios adjudicados a través del mecanismo de acceso a tierras - SIAT, ha disminuido, siendo materia de revisión las posibles causas de esa situación que han limitado la solicitud y entrega de subsidios integrales de acceso a tierras. Sin embargo, es de resaltar los avances normativos y técnicos que viene adelantando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con la ANT, como fue la Resolución No. 239 de 2021, a través de la que se adoptaron los lineamientos y criterios para el otorgamiento del SIAT, igualmente la Resolución No. 265 de 2021, por la que se adoptaron los valores comerciales de referencia para la asignación de compras de tierras del SIAT. De ahí que, el 2 de noviembre de 2021, el Comité Técnico para la Focalización Territorial de la Política Pública, definió 117 municipios que cumplen con los requisitos para la implementación del SIAT.³⁷

Asimismo, la ANT viene adelantando la manifestación de impacto regulatorio, junto con los procedimientos y reglamentos que se requieran para la conformación del Registro de Inmuebles Rurales - RIR³⁸, un instrumento que va a permitir identificar, caracterizar e ingresar los posibles predios que puedan ser adjudicados a través del SIAT.

Por otro lado, encontramos que para el año 2021, se otorgó el SIAT, a 152 mujeres, realizando la titulación de 65 predios, por un total de inversiones de \$8.821 millones.³⁹

Frente al cumplimiento de los indicadores del Sistema Integrado de información para el Posconflicto - SIIPO, se pueden identificar dos indicadores del Subsidio Integral de tierras:

³⁷ Oficio Agencia Nacional de tierras, radicado No 20226000100301, en respuesta al oficio No. 20221100303171, recomendaciones defensoriales, en el marco del Informe de Seguimiento y Balance al Proceso de Implementación de los puntos No 1 y 4.1 del Acuerdo Final.

³⁸ *Ibidem*

³⁹ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Xk30e6xJKAbWuAbcYqFn>

Tabla 4. Indicadores SIAT

Código	Indicador	Meta 2022	Avance indicador 2022 Ene-mar	Cumplimiento Indicador
A.6	Familias beneficiarias del Subsidio Integral	79,0	168,0	212,66%
A.G.3	Mujeres beneficiarias del Subsidio Integral	33,0	140,0	424,24%

Fuente: Elaboración propia a partir de Información SIPO. 31 marzo de 2022.

Las cifras mencionadas, evidencian un cumplimiento por encima de la meta estipulada para el año 2022 en el indicador del SIPO, lo cual resalta el interés gubernamental para el cumplimiento de estos indicadores del Acuerdo Final. Aunque, es de recordar que el SIAT, corresponde a un mecanismo adicional para el acceso a la tierra, mas no establece una meta clara sobre el total de Subsidios en determinado tiempo, lo que ha permitido en cumplimiento a lo pactado en el Acuerdo Final, a la luz de las metas propuestas por el mismo el gobierno dentro de su cuatrienio.

1.1.2.1.3. Crédito Especial para Compra de Tierra

Gráfico 8. Cumplimiento CET



Para el año 2021, 361 personas accedieron a la Línea Especial de Crédito - LEC, donde pudieron acceder a la compra de tierra, la inversión estimada en créditos es de \$19.894 millones⁴⁰, 115 mujeres⁴¹ accedieron a la línea de crédito especial, correspondiente a 29,09% de los créditos de tierra asignados.

⁴⁰ Oficio FINAGRO radicado No. 2022005157 del 03/02/2022 respuesta a las recomendaciones defensoriales, en el marco del informe de seguimiento y balance del proceso de implementación de los puntos 1 y 4.1 Acuerdo Final.

⁴¹ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CwAbcYqmc6xJKBTaufRk>

Figura 1. Línea de Crédito Especial



Fuente: Elaboración Propia a partir de información suministrada por FINAGRO, oficio No. 2022005157 de 03/02/2022.

Asimismo, para el año 2021 se realizaron avances normativos en este mecanismo de acceso a tierra, establecido en el Acuerdo Final. A través de la Resolución No. 5 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario - CNCA, se modificó el cumplimiento de requisito exigido para acceder a la Línea de Créditos Especiales, en donde se pudo conocer como una barrera a los posibles beneficiarios, el registro al RESO, así la resolución permitió acceder al LEC con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2021, sin encontrarse incluido en el RESO.⁴²

Frente al cumplimiento de los indicadores del SIPO, se identifican los siguientes:

Tabla 5. Indicadores SIPO Línea de Créditos Especiales 2021

Código	Indicador	Meta 2022	Avance indicador 2022 Ene-mar	Cumplimiento Indicador Cuatrienio
A.7	Línea de crédito Especial para la compra de tierra.	1	1	100%
A.G.2	Línea de Crédito Especial para la compra de tierra.	1	1	100%
A.G.5	Porcentajes de mujeres que acceden a líneas de crédito	28,0%	23,91%	85,39%

⁴² Oficio Agencia Nacional de tierras, radicado No 20226000089841, en respuesta al oficio No. 20220040600226591, recomendaciones defensoriales, en el marco del Informe de Seguimiento y Balance al Proceso de Implementación de los puntos No 1 y 4.1 del Acuerdo Final”

especial para la compra de tierras			
------------------------------------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de información SIPO. 31 de marzo de 2022.

Existen un cumplimiento de los indicadores del SIPO, correspondiente a las metas asignadas para el 2022, el indicador A.7 y A.G.2, corresponden a la creación de la Línea Especial de Crédito para la compra de tierras, que ha sido cumplido desde el año 2017, referente al indicador A.G.5 corresponde al porcentaje de mujeres que accedieron al LEC, donde se evidencia un cumplimiento del 85,39% en lo que va transcurrido del primer trimestre, frente a la meta establecida para el año 2022.

1.1.2.1.4. Asignación de Derechos de Uso

La Subdirección de Administración de Tierras de la ANT, como dependencia misional competente en el procedimiento correspondiente para las asignaciones de uso, informó mediante correo electrónico de 22 de abril de 2022, sobre los siguientes avances en la implementación de Contratos de Conservación Ambiental, donde se puede identificar Tierralta, como el primer territorio donde se firmaron 178 CDU, celebrados en diciembre de 2021, cabe resaltar que los CDU se ejecutan en Zonas de Reserva Forestal.

En cumplimiento a la reglamentación establecida en el Acuerdo No. 058 de 2018, ha reglamentado 408⁴³ predios, que comprenden 2.138 hectáreas de baldíos en Zonas de Reserva Forestal establecida en la ley 2 de 1959, Sabanas y Playones Comunes y Terrenos baldíos situados dentro de un radio de 2.500 metros alrededor de las áreas de explotación de recursos naturales no renovables, beneficiando a 323 hombre y 150 mujeres, estos predios se encuentran localizados en el Departamento de Córdoba municipios Tierralta y Cereté y en el Departamento de Sucre municipios de San Benito Abad y Ovejas.

Tabla 6. Contratos Derechos de USO

Departamento	Municipio	Número de Predios	Cantidad de Hectáreas	Beneficiarios			Campo de Aplicación
				Hombre	Mujer	Pareja	
Córdoba	Tierralta	178	1518 ha con 1417 m ²	128	50	0	Baldíos ubicados en Zona de Reserva Forestal de Ley 2 de 1.959
Córdoba	Cereté	1 (El Vichal)	256 ha con 5000m ²	36	14	0	Sabanas y playones comunales. Regulado por medio de la Resolución 7849 del 20 de junio de 2019.

⁴³ Información suministrada por ANT Derechos de Uso /22/04/2022

Sucre	San Benito Abad	1 (Caño Palomo)	298 ha con 4134 m ²	15	2	0	Sabanas y playones comunales. Regulado por medio de la Resolución 14601 del 16 de septiembre de 2019.
Sucre	Ovejas	228	65 ha con 4922 m ²	144	84	0	Terrenos baldíos situados dentro de un radio de 2.500 metros alrededor de las áreas de explotación de recursos naturales no renovables.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Agencia Nacional de Tierras, febrero 2022

Igualmente, en los municipios de Cerete en el predio el Vichal, se avanza en los CDU, partiendo de la Resolución No. 7849 de 20 de junio de 2019, “Sabanas y Playones Comunes” beneficiando a 50 personas; San Benito de Abad en el predio Caño Palomo, se adelanta los CDU, partiendo de la Resolución No. 14601 del 16 de septiembre de 2019, para 17 personas; y Por ultimo Ovejas con 228 predios, terrenos baldíos cerca de las áreas de explotación de recursos naturales no renovables, beneficiando 228 personas.

Adicionalmente, como se identificó en el informe defensorial anterior, a mediados de 2018, se reportó la expedición del primer reglamento de uso de un playón comunal bajo el marco normativo del Acuerdo 058 de 2018 de la ANT, en el corregimiento de Costilla, del municipio de Pelaya, Cesar, mediante la Resolución ANT No. 589 de 2018, correspondiente al uso de un área de 516 hectáreas en favor de 41 familias campesinas.

Frente a la reglamentación de 178 predios en Tierralta - Córdoba, para el año 2021 se firmaron 111 Contratos de Conservación Natural - CCN, beneficiando a 178 familias, estando actualmente en ejecución y vigencia.

La reglamentación existente sobre el Derecho de Uso (Ley 2 de 1959 y Decreto Legislativo No. 2278 de 1953), y el Acuerdo N. 058 de 2018, modificado por el Acuerdo No. 118 de 2020, reglamentaron acciones legales para el otorgamiento de Contratos de derecho de uso como componente fundamental dentro de la estrategia de Contratos de Conservación Natural para mejorar la economía familiar con un modelo sostenible, en áreas dentro de Zonas de Reserva Forestal. Es un instrumento jurídico para el uso y tenencia de la tierra por 10 años, respecto de lo que el Gobierno actualmente refiere la disponibilidad de 2.545.861 hectáreas aptas para este tipo de contratos.

El derecho de uso de la tierra busca favorecer a pequeños y medianos campesinos productores, este mecanismo resalta que tierras inadjudicables del Estado, puedan tener una disponibilidad y aprovechamiento de los campesinos, sin ser adjudicada directamente, sino que existan otras modalidades de explotación, permitiendo

disminuir la deforestación incorporando competentes forestales a las actividades agropecuarias existentes, teniendo producción sostenible.

El gobierno nacional, estableció una meta en Contratos de Derecho de Uso de 9.466, que se vienen adelantando en 11 Departamentos y 25 municipios, de los cuales el 30% tiene avances en la implementación y el 70% presenta dificultades en la misma, especialmente por los problemas de orden público que se presentan en algunas zonas rurales para dinamizar la actividad por parte de la ANT y el Ministerio de Ambiente, como también se ha identificado la necesidad de mejorar la comunicación de la estrategia ante la población objetivo y las instituciones locales; 4.103 Acuerdos de Conservación de Derecho de Uso, se realizan con familias voluntarias del PNIS, se adelantan en 6 contratos con operadores (Consortio Progreso Verde, Corporación Colombia Internacional, UT Desarrollo Rural, SOTEA, Consortio Amazonia y UT Caribe en Paz) estos operadores participaron de la convocatoria pública 007 y 009 del Fondo Colombia de Paz; y 4.980 Acuerdos de Conservación de Derecho de Uso se adelantan con aliados a través de 6 convenios (con la ANT con los aliados, SUEJE, UNODC, FAO, Visión Amazonia, Municipio de Morales, Universidad de Cartagena e Instituto Sinchi), los 111 Acuerdos de Conservación de Derecho de Uso firmados en Tierralta, siguen en ejecución a través de los convenios interadministrativos 262 de 2021 y 219 de 2022.

Tabla 7. Municipios Priorizados para la Ejecución de Contratos de Derecho de Uso.

Departamento	Municipio	Total CDU por Municipio
Antioquia	Urrao	763
Bolívar	Cantagallo	242
Bolívar	Santa Rosa del Sur	1.031
Bolívar	Morales	100
Caquetá	Solano	49
Caquetá	El Doncello	35
Caquetá	Montañita	30
Caquetá	San Vicente del Caguán	354
Caquetá	Cartagena de Chaira	187
Córdoba	Tierralta	2.014
Córdoba	Valencia	1.504
Guaviare	San José del Guaviare	185
Guaviare	Calamar	403
Guaviare	El Retorno	99
Guaviare	Miraflores	136

Huila	Suaza	150
Huila	Colombia	200
Cesar	Pueblo bello	150
Magdalena	Aracataca	252
Magdalena	Fundación	614
Nariño	Tumaco	612
Putumayo	Puerto Leguizamo	97
Valle del Cauca	Dagua	41
Valle del Cauca	El Dovio	42
Valle del Cauca	Bolívar	176
	TOTAL	9.466

Fuente: Delegada de Asuntos Agrarios y Tierra - Información suministrada por Ministerio de Ambiente 20/04/2022

Actualmente, la ANT ha firmado 178 CDU que benefician a 178 personas y que registran 1.518 hectáreas en ZRF, de los cuales 131 se encuentran registrados en las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos, En el municipio de Tierralta fue el primer territorio en firmar el primer Contrato de Derecho de Uso, para el 21 de Diciembre de 2021, se registraron los primeros 111 Contratos de Derecho de Uso en baldíos de zona de reserva forestal, a la fecha se encuentran 2.014 Contratos en proceso en este municipio, siendo el territorio con más contratos en proceso en la meta propuesta por el gobierno nacional, igualmente los territorios priorizados han sido áreas donde se ha ejecutado un nivel alto de conflicto por parte de grupos ilegales, desencadenando en economías ilícitas y abandono institucional.

Asimismo, sobre el avance de los 9.466 Contratos de Derechos de Uso, se conocen 11 etapas o procesos para tener en firme el contrato, a continuación se relaciona el avance y en número que ha cumplido cada CDU:

Tabla 8. Avance de Contratos de Derecho Uso

Indicador de Avance	Cantidad CDU	Avance % (9.466 CDU)
Juntas de baldíos Conformados.	26	100%
Predios con visita de caracterización	3.546	37,50%
Levantamientos topográficos realizados	2.571	27,19%

Informes Técnicos Preliminares	2.347	24,82%
Autos de Inicio Expedidos	1.666	17,42%
Cantidades de Conceptos Solicitadas a MADS	1.652	17,47%
Cantidades de Conceptos Emitidos por MADS	1.494	15,80%
Resolución de Cierres Expedidas	362	3,83%
Contratos Generados	215	2,27%
Contratos Suscritos y Numerados	178	1,88%
Contratos Registrados en la ORIP	131	1,39%

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 20/04/2022.

Como se puede identificar en la tabla No. 7, la primera etapa de la ejecución de los CDU, referida a la conformación de juntas de baldíos en 25 municipios, se encuentra finalizada con un 100%, mientras que frente a los contratos generados se observa un avance del 2,27%; lo cual permite evidenciar la necesidad de adelantar acciones administrativas más eficientes para agotar cada etapa y así llegar al cumplimiento de la meta establecida.

Las inversiones del gobierno Actual, para los contratos de Derecho de Uso y Acuerdos de Conservación son de 49.800 millones⁴⁴, financiada por la ANT, ART, Ministerio de Ambiente Visión Amazonia, Instituto Sinchi, esta inversión corresponde a los 9.466 procesos de contratos de Derecho de Uso, que se encuentran financiados al igual que los Acuerdos de Conservación. También se tiene una inversión por parte del Fondo Colombia Sostenible para proyectos en los 130 CCN en calamar del Guaviare por 3,1 millones de dólares, con el objetivo de tener proyectos robustos y viables financieramente, asimismo, se resalta las inversiones territoriales, en especial del municipio de Morales - Bolívar por 200 millones, que permitieron la financiación de 100 CDU en convenio con la Universidad de Cartagena.

Aun con el avance alcanzado en materia de contratos de derechos de uso, la Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de diversas quejas de parte de la comunidad campesina que ha suscrito dichos contratos con la Agencia Nacional de Tierras, en especial por el desconocimiento que alude la comunidad firmante sobre las condiciones que aceptaron al firmar dichos contratos. Situación en la que coinciden otras entidades no gubernamentales tales como el Instituto Kroc, quienes refieren en su último informe que “han registrado voces de insatisfacción en relación con esta modalidad de acceso a tierra principalmente por la falta de claridad a la hora de determinar cuáles son los derechos, deberes de los firmantes y destinación de las tierras, en especial en un

⁴⁴ Información Suministrada por MADS a través de las mesas de trabajo realizadas en el mes de Abril de 2022.

contexto de expectativa por titulación y formalización de predios.”⁴⁵ La Comisión Colombiana de Juristas también refiere que, para el caso de las familias que suscribieron contratos de uso en el Sur de Córdoba, estas no tenían claridad respecto a la destinación de los predios ni las actividades prohibidas en estos; lo anterior porque en el contrato no se especifican las actividades identificadas como aptas sino que se menciona que “podrá ser destinado para aquellas actividades identificadas y especificadas en el informe técnico jurídico definitivo que hace parte integral del presente contrato”, sin embargo las familias no tienen a su alcance dicho informe técnico jurídico, por lo que muchos han incurrido en actividades no permitidas. Esta situación ha generado inconformidad en las familias beneficiadas de este programa.

1.1.2.1.5. Formalización de la Propiedad

Gráfico 9. Avance en formalización de la propiedad

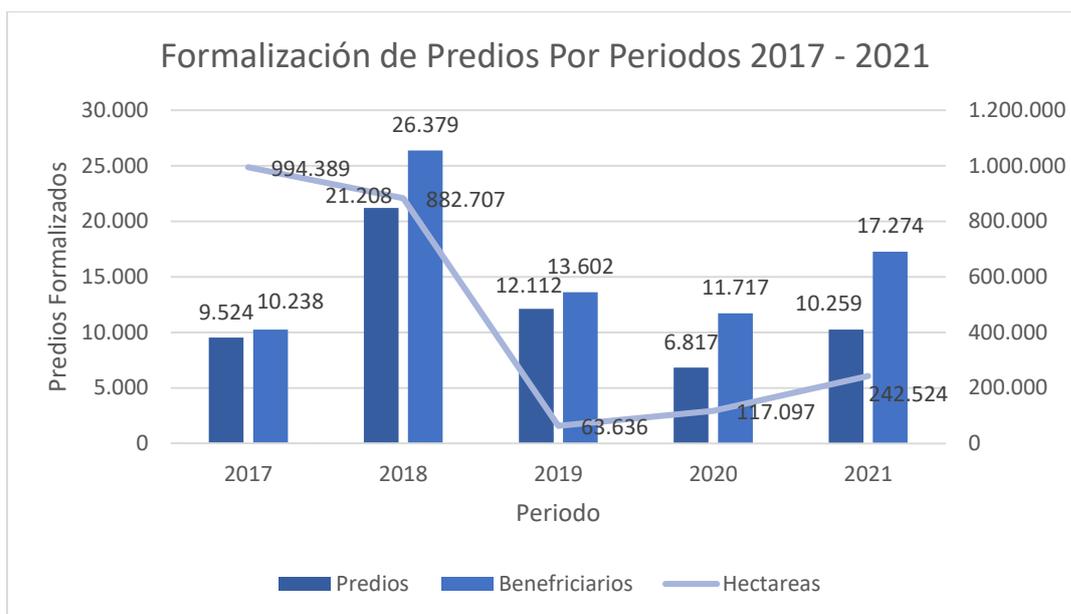


En cuanto a la meta establecida en el Acuerdo Final, referente a la formalización de 7 Millones de hectáreas de pequeña y media propiedad rural, el acumulado a marzo de 2022 se encuentra en 2.612.984⁴⁶ hectáreas formalizadas, sobre 67.627 predios, beneficiando a 88.781 familias. Predios que son registrados con su respectivo folio de matrícula inmobiliaria ante las Oficinas de Registro e Instrumentos públicos en Colombia. Esta actividad y meta se encuentra en cabeza de la ANT, que a través de las diferentes direcciones y subdirecciones técnicas consolida los registros en los sistemas de información dispuestos para este cumplimiento.

⁴⁵ Instituto Kroc, Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación, diciembre 2020 a noviembre 2021.

⁴⁶ SIPO 2.0 Corte a 31/03/2022

Gráfico 10. Avance Formalización de predios



Fuente: Elaboración propia a partir de plataforma SIPO 2.0 31/03/2022

Teniendo que en el año 2021 se logró una meta de 242.525 hectáreas formalizadas, respecto de 10.259 predios, a favor de 17.274 familias, y que tan solo en el primer trimestre de 2022 se han registrado 312.630,42 hectáreas formalizadas, correspondientes a 7.689 predios, que benefician a 9.571 familias, es claro el impulso en la gestión permitiendo un aumento del 29% de la meta alcanzada en 2021.

Este avance del cumplimiento de 7 millones de hectáreas formalizadas se alimenta de las siguientes fuentes:

Tabla 9. Fuentes Formalización propiedad

Items	Fuente
1	Hectáreas formalizadas derivadas de procesos de formalización de pequeña y mediana propiedad privada rural.
2	Hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de baldíos.
3	Hectáreas derivadas de procesos de constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación para comunidades étnicas.
4	Hectáreas derivadas de procesos de adjudicación a entidades de derecho público.

Fuente: Elaboración propia a partir de plataforma SIPO 2.0 corte: 31/03/2021

En los términos que ha establecido el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad, la interpretación que se ha dado al concepto de formalización es lo definido en el Acuerdo Final, como lo entiende la Sentencia C-630 de 2017, esta afirma que el

gobierno nacional tendrá presente dentro de esta meta, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia, y en ese sentido, garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, incluyendo los procesos de adjudicación de baldíos como saneamiento de la propiedad, y es allí que los procesos de adjudicación de baldíos con ocupación previa, ingresan al cumplimiento de la meta de 7 millones de hectáreas formalizadas.

Finalmente, frente a la formalización de predios, la Agencia Nacional de Tierras, a corte de 31 de enero de 2022 publicó en el observatorio de tierras, la cifra de 23.474 hectáreas formalizadas, en 18.000 predios, el 50,31% corresponde a la formalización de predios privados, donde la mujer es la titular de la propiedad y 49,69% el titular es hombre, evidenciando un impulso al enfoque de género a favor de las mujeres rurales. Los departamentos donde más se ha masificado el proceso de formalización de la propiedad privada son: Cauca (4.817), Boyacá (3.676), Huila (2.969), Antioquia (1.585), Risaralda (820), Sucre (704), Caldas (690), Tolima (519), Nariño (506), Cundinamarca (380) y Santander (322).⁴⁷

Frente a los indicadores de seguimiento en marco a la implementación del Acuerdo Final, se identifican:

Tabla 10. Indicadores de Formalización de la pequeña y mediana propiedad

Código	Indicador	Meta 2022	Avance indicador 2022 Ene-mar	Cumplimiento Indicador cuatrienio
A.MT.2	Siete Millones de Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	866.947,28	312.630,42	36,06%
A.G.4	Hectáreas Formalizadas para mujeres rurales	35.235,0	61.725,78	175,18%
A.9	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	866.947,0	312.630,42	36,06%

Fuente: Elaboración propia a partir de información SIIPO 2.0, 31/03/2022

El indicador A.MT.2 y A.9, fijan su cumplimiento, al mismo compromiso establecido en el Acuerdo Final, formalización de 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad, teniendo una duplicidad de indicadores que permite un seguimiento general de esta meta.

1.1.2.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021

En este punto desarrollamos en el informe anterior las temáticas concernientes a los mecanismos de acceso a tierras, mecanismos adicionales y formalización de la propiedad privada, siguiendo la estructura que planteó el Acuerdo Final en el punto 1.

⁴⁷ <https://otr.ant.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras>

En esta oportunidad los temas anteriores serán tratados por criterio de pertinencia en un solo capítulo que dé cuenta de todos estos mecanismos de acceso a tierras y formalización, en sintonía con los reportes que presenta la ANT, con la meta prevista en el Acuerdo de entregar 10 millones de hectáreas para la Reforma Rural Integral dentro del tema de ordenamiento social de la propiedad.

1.1.2.2.1. Sobre los otros mecanismos de acceso a tierras para la RRI

Del análisis detallado efectuado por la Defensoría del Pueblo, se identificó en 2021⁴⁸, que los avances dentro de este punto eran limitados, pues aunque se evidenciaron adjudicaciones en la modalidad de reconocimiento de derechos, adjudicaciones directas y adjudicaciones por cumplimiento de sentencias de tutela, no se habían efectuado avances dentro de los procesos de adjudicación en la modalidad de selección objetiva; con base en lo que se recomendó⁴⁹ fortalecer los presupuestos asignados para adelantar los procesos de acceso a tierras y, en especial, el correspondiente al **Subsidio Integral de Acceso a Tierras**, y asimismo se sugirió la implementación inmediata del procedimiento de selección objetiva para la determinación de los sujetos de los programas del Subsidio Integral de Tierras, en aplicación de lo establecido en la norma para la operatividad del Registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (RESO).

Al respecto, la ANT sostuvo⁵⁰ que se vienen aplicando los lineamientos emitidos por el Gobierno Nacional a través del Decreto Ley 902 de 29 de mayo 2017 y el Decreto 1330 de 6 de octubre de 2020, con base en lo cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución N° 239 de 2021 “*Por la cual se adoptan los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra- SIAT*” y la Resolución No 265 de 15 de septiembre de 2021 “*Por La cual se adoptan los valores comerciales de referencia de la tierra para la asignación de compra de tierras del Subsidio Integral de Acceso a Tierras*”, dando paso a que el Comité Técnico para la Focalización Territorial de la Política Pública, definiera 117 municipios que cumplen los requisitos previstos para la implementación del SIAT.

Aunado a lo anterior, la ANT resaltó la gestión que se encuentra adelantando para la creación del procedimiento para la conformación del Registro de Inmuebles Rurales - RIR, como el instrumento que permitirá la identificación, caracterización e ingreso de los predios que potencialmente pueden ser adquiridos mediante el Subsidio Integral de Acceso a Tierras. Lo cual requiere de una manifestación de impacto regulatorio, junto con los procedimientos y reglamentos operativos correspondientes, para la inscripción del trámite en el Sistema Único de Información de Trámites- SUIT, a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Paralelo a la gestión de conformación del RIR, la ANT aseguró que, conforme a lo definido por el Comité Técnico para la Focalización Territorial de la Política Pública, y en los términos del párrafo final del artículo 2.14.22.1.3. del Decreto 1330 de 2020, se procederá a solicitar el Registro de Sujetos de Ordenamiento de la Propiedad

⁴⁸ Defensoría del Pueblo. 2021. Capítulo 2 del informe de “Seguimiento y Balance al Proceso de Implementación de los puntos No 1 y 4.1 del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”.

⁴⁹ Defensoría del Pueblo, oficios de remisión de recomendaciones defensoriales No. 10-0046-22 de 19 de enero de 2022 y No. 20220040600226591 de 31 de enero de 2022.

⁵⁰ Agencia Nacional de Tierras, Oficios de respuesta a Defensoría No. 20226000089841 del 08 de febrero de 2022, y No. 20226000100301 de 10 de febrero de 2022.

Rural de los aspirantes al SIAT, consolidados en los términos del ARTÍCULO 2.14.22.2.1.del Decreto 1330 de 2020 para su entrada en operación.

Sobre el mismo punto, la Defensoría remitió⁵¹ recomendación a la ANT de adelantar los procesos de inscripción de aspirantes al subsidio en las zonas focalizadas, en el marco de jornadas de socialización que permitieran a las comunidades comprender los efectos de la inscripción dentro del RESO, y la aplicación al Subsidio Integral; respondiendo la Agencia que de conformidad con lo señalado en el artículo 2.14.22.2.5.del Decreto 1330 de 2020, la asignación del Subsidio se efectuaría conforme a los predios que se encuentren inscritos en el Registro de Inmuebles Rurales, a través de comunicación a los potenciales beneficiarios en el orden de los puntajes de calificación que hayan obtenido en el Registro de Sujetos de Ordenamiento, de acuerdo con la disponibilidad de predios inscritos en el Registro de Inmuebles Rurales y el presupuesto disponible.

De esa manera, la ANT aseguró que las convocatorias y socializaciones procederían para la conformación del Registro de Inmuebles Rurales y para la consolidación del Registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural efectuando las explicaciones necesarias sobre el programa, una vez se cuente con los instrumentos de planeación designados para tal fin, que se encuentran en elaboración.

De todo lo anterior, cabe mencionar que si bien ha sido inaplicado el procedimiento único de selección objetiva, para el caso de la asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras la autoridad de tierras junto al Ministerio de Agricultura se encuentran avanzando en la reglamentación necesaria para la operatividad de esta política, así como en la disposición de los insumos técnicos pertinentes para su buen funcionamiento, como es la conformación del RIR, no obstante se requieren acciones afirmativas en ese sentido, con mayor razón si se tiene en cuenta que sobreviene un cambio de gobierno.

La Defensoría igualmente destacó en su momento⁵², que con base en los **Acuerdos 058 de 2018 y 118 de 2020 del Consejo Directivo de la ANT**, se había podido **reglamentar el uso** de 3 playones comunales en: el corregimiento de Costilla, municipio de Pelaya - Cesar, El Vichal, ubicado en el municipio de Cereté - Córdoba, y Caño Palomo, en el municipio de San Benito de Abad - Sucre, permitiendo la asignación de derechos de uso a favor de 108 familias campesinas; además de reconocer la entrega de 111 contratos de conservación natural en Tierralta (Córdoba), en predios que hacen parte de la Zona de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959.

Sin embargo, en materia de reglamentación de uso respecto de playones y sabanas comunales, las dificultades para su implementación se identificaron principalmente en la exigencia de contar con decisiones en firme sobre los procesos de deslinde de tierras de la Nación. El Acuerdo N.° 058 de 2018 estableció la posibilidad de formular reglamentos provisionales, en los casos en los cuales no existiera claridad respecto de los linderos de un determinado playón, sin embargo, esto fue modificado por el Acuerdo N.° 118 de 2020 de la ANT, el cual condicionó la aplicación de los reglamentos de uso provisionales a casos en los que exista certeza de los linderos y no se

⁵¹ Defensoría del Pueblo, oficio de remisión de recomendaciones defensoriales No. 20220040600226591 de 31 de enero de 2022.

⁵² Defensoría del Pueblo. 2021. Capítulo 2 del informe de “Seguimiento y Balance al Proceso de Implementación de los puntos No 1 y 4.1 del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”.

identifiquen conflictos sobre la naturaleza de los predios, modificando el supuesto de hecho para la aplicación de la figura provisional y restando toda su efectividad, pues solo puede darse una vez expedidas las resoluciones que culminan los procesos de deslinde, momento a partir del cual no habría razón para optar por la figura provisional en lugar de la definitiva.

Esa conclusión, motivó la remisión⁵³ de una recomendación sobre el particular, dirigida a avanzar en la estructuración y mejoramiento de los procesos de deslinde, dada la importancia de los procesos de asignación de derechos de uso en zonas de baldíos inadjudicables; así como reconsiderar la reforma normativa llevada a cabo por medio del Acuerdo N.º 118 de 2020 de la Agencia Nacional de Tierras, dado que restringió las posibilidades de la asignación provisional de derechos de uso en playones y sabanas comunales, con el ánimo de optimizar su potencial como mecanismo transitorio apto para dirimir conflictos relacionados con el uso y la tenencia de la tierra.

Como respuesta la ANT resaltó⁵⁴ las acciones y actividades que vienen adoptando y que efectivamente mejoran la gestión administrativa de los procesos de deslinde. En primera instancia, consolidaron una base unificada de procesos agrarios que da cuenta del número de procesos que maneja la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, identificando la etapa procesal y relacionando cada uno con los procesos de ordenamiento social, zonas PDET, zonas futuro, etc. Lo cual permitió una aproximación del universo de casos entregados por el extinto INCODER y aquellos iniciados en el marco del Procedimiento Único del Decreto Ley 902 de 2017; así como la identificación de los casos de deslinde que gozan de resolución final ejecutoriada, con el desglose de aquellos casos con decisión final, pero sin ejecutoria o sin la remisión al registro público, para lo cual aseguran que el equipo encargado ha priorizado la culminación de estos procesos, a fin de que se puedan adelantar, si da lugar a ello, los correspondientes reglamentos de uso.

Como un complemento para mejorar los procedimientos de deslinde, informa la ANT que frente a los casos emblemáticos impulsados se logró consolidar una matriz de sujetos vinculados a la actuación, a través de la cual pudieron conocer el número de sujetos notificados, los pendientes por notificar o aquellos que hayan interpuesto recursos, como sucedió en los casos de deslinde de El Garzal, Bocas de Palo 1, Bocas de Palo 2, Martinica, El Lago de Tota, La Conquista y Bonaire, entre otros.

En concordancia, la Agencia aseguró que durante la vigencia 2021 se tomaron decisiones de fondo sobre cinco terrenos muy importantes en los departamentos del Valle del Cauca, Casanare y Bolívar, dentro de los cuales recayó la emisión del primer acto administrativo de cierre de fase administrativa en el marco del Procedimiento Único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017.

Adicionalmente menciona la autoridad de tierras que suscribió 3 Convenios Interadministrativos con las Corporaciones Autónomas Regionales de Santander -CAS-, Sur de Bolívar -CBS- y de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS-, todos con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos, logísticos y humanos, para obtener la delimitación técnico-ambiental de los bienes baldíos y de uso público, sobre los cuales

⁵³ Defensoría del Pueblo, oficio de remisión de recomendaciones defensoriales No. 20220040600226591 de 31 de enero de 2022.

⁵⁴ Agencia Nacional de Tierras, Oficio de respuesta a recomendaciones de la Defensoría No. 20226000089841 del 08 de febrero de 2022.

se adelantan procesos agrarios de deslinde o delimitación de las tierras de propiedad de la Nación. Convenios que han permitido avanzar en la identificación del cauce permanente y la faja paralela de los terrenos priorizados, reflejándose el avance efectivo en casos de gran relevancia social y ambiental como lo son: Ciénaga Paredes, Parirí y Colorado en Puerto Wilches- Santander; Humedal Berlín en Montería- Córdoba y, el Complejo Cenagoso El Garzal en Simití- Bolívar.

En el mismo sentido, desde la Subdirección de Seguridad Jurídica, la ANT también ha priorizado los casos que representan graves alteraciones ambientales y focos de alto conflicto, impulsando las actuaciones procesales pertinentes que permitan ir avanzando en los análisis técnico-jurídicos de la definición de los límites de terrenos de la Nación, como es la región de la Mojana, donde se involucran los municipios de San Benito Abad, Caimito, San Marcos, Sucre y Majagual en el departamento de Sucre, y el municipio de Magangué en el departamento de Bolívar.

Sobre dicho caso, informan el avance en la actualización de la información técnica y jurídica de los procesos que confluyen, identificando los predios de influencia de los humedales de acuerdo con la base catastral del IGAC y sus propietarios de acuerdo con la base registral de la Superintendencia de Notariado y Registro -SNR; así como la realización de jornadas de socialización en los territorios, para informar a los intervinientes e interesados de manera pedagógica, la labor que la ANT adelanta y esclarecer el alcance del procedimiento que debe llevarse a cabo en un proceso de deslinde; e igualmente se han desarrollado mesas de trabajo de intercambio de datos e información jurídica y espacial con las Corporaciones Autónomas Regionales competentes en estas jurisdicciones.

Desde esta área, igualmente informan la suscripción de otros dos Convenios Interadministrativos: i) Convenio Interadministrativo con la Gobernación de Sucre y con las alcaldías de los municipios de San Benito Abad, Caimito, San Marcos, Sucre y Majagual (Sucre) y ii) Convenio Interadministrativo con la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge - CORPOMOJANA, con el fin de aunar esfuerzos en el impulso de los procesos agrarios ubicados en sus jurisdicciones.

Finalmente, sobre la evaluación de la reforma normativa establecida en el Acuerdo No. 118 de 2020, la ANT aclara que no es posible modificar las condiciones planteadas para la suscripción de acuerdos provisionales, pues la medida adoptada mediante el artículo 5 de dicho Acuerdo, busca en primer lugar garantizar que se tenga debidamente identificado en términos geográficos, el área objeto de reglamentación, y en segunda medida, procura salvaguardar los derechos de propiedad que terceros puedan acreditar sobre una parcialidad que este inmersa en el playón o sabana comunal.

Con base en las respuestas de la Agencia, se observa el interés de avanzar en procesos tan complejos como son los deslindes de varios de los cuerpos de agua más caracterizados en las regiones priorizadas, y desde distintos frentes, por lo que se han asociado las funciones desplegadas por las distintas dependencias al impulso de este proceso agrario especial.

Empero, esta Defensoría insiste en que lo establecido en el artículo 5 del Acuerdo 118 de 2020, podría dejar a un lado la oportunidad de brindar soluciones a las problemáticas sociales, pues los reglamentos provisionales pueden contribuir a

desescalar las tensiones que se presentan en los territorios por el uso de terrenos como las sábanas y playones comunales, especialmente si se tiene en cuenta que tal como se evidencia en la respuesta de la ANT, los procesos de deslinde requieren de un despliegue amplio de acciones no solo técnicas y jurídicas, sino de orden ambiental y social, lo cual proporcionalmente implica el transcurso de plazos bastante largos para la culminación del trámite y definición concreta de linderos de los bienes de uso público; tiempos de espera que en tanto mantienen en la incertidumbre jurídica a las comunidades rurales, también pueden elevar el riesgo de exacerbar los conflictos sociales.

Por otra parte, sobre **los créditos especiales de compra de tierras**, la Defensoría subrayó que la reglamentación expedida (Resolución N.° 004 del 8 de mayo de 2019 de la CNCA) hacía énfasis en que las líneas de crédito debían beneficiar a los sujetos incluidos dentro del RESO, de modo que los créditos pudieran tener efectos sobre los objetivos trazados en el AF. Pese a ello, no se habían materializado los desembolsos de los créditos, al parecer por las dificultades en la implementación masiva del RESO y la falta de articulación para garantizar la consulta de los beneficiarios inscritos en este dispositivo.

Frente a lo anterior se recomendó a FINAGRO y a la ANT, mayor articulación con miras a la óptima ejecución del Crédito Especial de Tierras, a partir de la identificación de los potenciales beneficiarios por medio del RESO, y de la misma forma se sugirió que FINAGRO pudiera articularse con la ADR, para que los créditos se destinen a la compra de tierras en las que además se implementen proyectos productivos asesorados, acompañados e incluso financiados por el mismo Estado.

En este aspecto, tanto FINAGRO⁵⁵ como la ANT⁵⁶, coincidieron en acudir a citar la Resolución No. 4 de 2019, *“Por la cual se establece una Línea Especial de Crédito para la Compra de Tierras para Uso Agropecuario y se dictan otras disposiciones”*, aclarando que tuvo que ser modificada por la Resolución 5 del año 2021 *“Por la cual se establece el Plan Anual de ICR y LEC para el año 2021 y otras disposiciones”*, en la que se eliminó el requisito de inclusión en el RESO como condicionante para el acceso a la Línea Especial de Crédito, teniendo en cuenta las dificultades que se presentaron en su implementación.

FINAGRO especificó que las dificultades se presentaron por la falta de elementos necesarios para el buen funcionamiento del mercado de tierras (falta de títulos, presencia física del vendedor, etc.), además del requisito de pertenecer al RESO, ya que el proceso para que un usuario forme parte del registro toma un tiempo mientras la ANT verifica la información para incluirlo, además que para iniciar el trámite era necesario diligenciar y firmar un formulario, lo cual se hace de forma personal en el canal presencial de la ANT, cuyas oficinas estuvieron cerradas por unos meses debido a la emergencia del COVID 19.

FINAGRO precisó adicionalmente, que durante el 2021 se dio impulso al acceso de las mujeres a la LEC para Compra de Tierras, mediante acciones como la expedición de la Circular Externa No. 9 de 2021 por la cual se informó el Plan Anual de Líneas Especiales

⁵⁵ Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO. Oficio de respuesta a recomendaciones de la Defensoría No. 200220050050347762 de 04 de febrero de 2022.

⁵⁶ Agencia Nacional de Tierras, Oficio de respuesta a recomendaciones de la Defensoría No. 20226000089841 del 08 de febrero de 2022.

de Crédito - LEC 2021, incluyendo la LEC para Compra de Tierras, teniendo en cuenta el Contrato Interadministrativo No. 20210347 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO, por el cual se destinaron recursos para cubrir el subsidio a la tasa de interés a favor de los productores agropecuarios. Se realizaron 1.582 socializaciones a Intermediarios Financieros y 777 socializaciones organizaciones y/o a grupos de mujeres en las regiones, de la línea blanda y especial para compra de tierra, con acceso a garantía FAG, resaltando las condiciones preferenciales para las mujeres, y se dictaron talleres de Educación Financiera directamente a productores agropecuarios, beneficiando a 12.126 personas, de las cuales 7.785 son mujeres, es decir, el 64,2%.

Con base en las gestiones mencionadas, FINAGRO informó que 361 personas naturales pudieron acceder a la LEC para Compra de Tierras, con un monto total de crédito de \$19.894 millones, de estos subsidiando la tasa para \$3.954 millones y apalancando inversiones por \$30.621 millones.

Finalmente, refiriéndose a la recomendación de articulación con la ADR, FINAGRO mencionó que procedería a comunicar la sugerencia tanto a dicha Agencia, como al Ministerio de Agricultura. No se conoce evidencia de que se haya procedido en consecuencia.

De lo anterior, es plausible el interés de las entidades competentes en avanzar para el cumplimiento efectivo de los compromisos en materia Créditos Especiales para el acceso a la tierra, sin embargo, también se hace visible la necesidad de fortalecer la articulación entre dichas entidades, pues el requisito del RESO que fue desvinculado del trámite de adquisición del crédito especial, permitía unir esfuerzos dirigidos a garantizar que la oferta institucional pudiera llegar a los sujetos de ordenamiento, permitiendo la entrega de créditos a quienes cumplieran con los requisitos establecidos en la ley, y en consecuencia figuraran dentro del registro.

1.1.2.2.2. Sobre formalización de la propiedad privada

En el informe anterior la Defensoría del Pueblo resaltó que, mediante la política de Paz con Legalidad, el Gobierno hizo la entrega de títulos más grande de la historia del país a través del piloto de Ovejas (Sucre), con 1.058 títulos dirigidos a la adjudicación de 753 predios baldíos y 295 formalizaciones de predios privados, en el marco del **Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (PUOSPR)**. Una experiencia que evidenció la importancia de contar con equipos jurídicos robustos y capacitados en asuntos de procedimiento administrativo, con base en lo cual se recomendó desde esta institución de derechos humanos, fortalecer presupuestal, técnica y administrativamente a la ANT, de suerte que se pudiera avanzar más rápidamente en la estructuración y ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.

Al respecto, la ANT informó⁵⁷ que la ruta de implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural se hará de manera progresiva en todo el territorio nacional y bajo el principio de reserva de lo posible, de acuerdo a los recursos

⁵⁷ Agencia Nacional de Tierras, Oficio de respuesta a recomendaciones de la Defensoría No. 20226000100301 del 10 de febrero de 2022.

que tenga disponibles y mediando la articulación interinstitucional que permita mejorar los mismos.

Precisa la autoridad de tierras que la focalización de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural fue realizada por parte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante la Resolución 130 del 2017, “*Lineamientos y criterios técnicos para la focalización territorial de la política pública de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*”. Adicionalmente, informan que paralelo a la ruta de implementación de los POSPR, la ANT he definido diferentes estrategias de formalización de la propiedad rural bajo el modelo de demanda.

Por otra parte, esta Defensoría recomendó⁵⁸ al Gobierno Nacional y en especial a la ANT diferenciar conceptualmente, conforme a lo pactado en el AF, la meta de formalizar la tenencia de la tierra respecto de quienes ya se encuentran usufructuando un bien inmueble, pero carecen de un título jurídico de propiedad sobre él, y el de quienes no tienen tierra en absoluto y precisan del apoyo estatal para superar esta condición. Lo anterior, para facilitar el seguimiento, toda vez que los indicadores y las metas fijadas no exigen la especificación puntual de las fuentes del Fondo de Tierras de la RRI que se emplean para viabilizar cada determinación adoptada, como tampoco es posible precisar las adjudicaciones que provienen de fuentes como los baldíos o predios del FNA previamente ocupados.

En este punto, la ANT manifestó compartir la importancia de esta distinción conceptual entre formalización y acceso, indicando que en razón a ello existen dos direcciones misionales que se encargan de cada una: la Dirección de Acceso a Tierras (con sus tres subdirecciones) se encarga de los programas de acceso a tierras; y la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, que lidera el programa de formalización de la propiedad privada.

Asimismo, aclaró que, desde el proyecto de inversión articulado, denominado “Implementación del Modelo de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a Nivel Nacional”, se tienen contemplados objetivos específicos, con actividades y recursos dedicados de manera inequívoca a cada uno de los programas mencionados.

En ese orden, indican que, en la vigencia del año 2021, y conforme a lo reportado en SINERGIA, la ANT formalizó 5.639 títulos de propiedad privada rural, de los cuales 4.195 títulos fueron entregados a mujeres rurales; así mismo, el total de los títulos formalizados equivalen a 5.556 hectáreas y 4.814 metros cuadrados. Resaltaron que, para lograr dichos títulos, se generaron 8.617 actos administrativos de cierre; y a su vez se realizaron 12 talleres con el fin de socializar la importancia de la formalización.

Sobre los procedimientos de **adjudicación de bienes fiscales patrimoniales**, regulados por el Acuerdo N.° 349 de 2014 del Incoder, la Defensoría encontró en 2021, que frente a los predios pertenecientes al FNA, se habían limitado a entregar tierras y a formular los proyectos productivos, sin que estos necesariamente se financiaran, cuando el ideal de este tipo de predios es que su entrega pueda precaver la asignación de recursos para la formulación de proyectos productivos, bien sea a través de la asignación de subsidios, o mediante la inscripción en un programa de cofinanciación.

⁵⁸ Defensoría del Pueblo. Oficio de remisión de recomendaciones 10-0046-22 de 19 de enero de 2022.

De ahí que esta Defensoría, sugiriera el fortalecimiento y mejora de la gestión frente a los predios del Fondo Nacional Agrario mediante una revisión del procedimiento en vigor, de modo que se agilice el trámite y se flexibilicen las condiciones de ocupación y asignación de estos inmuebles.

Refiriéndose a esta recomendación, la ANT aseguró que viene incorporando los bienes del Fondo de Tierras de acuerdo con las fuentes establecidas en los artículos 18 y 22 del Decreto Ley 902 de 2017, además de contar con un Instructivo con código ADMTI-I-002 denominado “Administración Del Fondo De Tierras Para La Reforma Rural Integral”, al que ya se hizo alusión y en el cual se establecen las actividades para el ingreso y administración de bienes del Fondo de Tierras. Así mismo, referenció la Resolución 8700 de 2020 *“por la cual se expide el reglamento para la administración y aprovechamiento de los bienes que integran el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y se dictan otras disposiciones”*, donde se reglamentan las modalidades de administración de los predios desde el momento que se incorpora hasta cuando se transfieran a sujetos de ordenamiento social de la propiedad.

Sobre este capítulo dentro del anterior informe de la Defensoría, finalmente se encontró que la falta de formación catastral, la ambigüedad reinante en buena parte del país sobre los derechos de propiedad, las deficiencias de los instrumentos registrales, así como las inexactitudes en la conformación cartográfica y catastral nacional, impiden contar con información clara, completa, interoperable y fidedigna respecto de la realidad predial de las zonas rurales de Colombia, lo que a su vez podría estar relacionado con una cultura de informalidad sobre la tenencia de la tierra. Con base en lo cual, se remitieron diversas recomendaciones dirigidas a implementar un sistema de información geográfico que estandarice la información de todas las entidades involucradas en la gestión de tierras rurales, adicionalmente se sugirió la promoción de medidas favorables para combatir la informalidad, como las exenciones del pago de impuesto de registro a los actos de adjudicación, y la realización de campañas pedagógicas que ilustren a la comunidad en general sobre la importancia de la formalización de sus relaciones jurídicas reales con los inmuebles rurales.

En atención a las recomendaciones defensoriales, la ANT resaltó las acciones conjuntas que se encuentra realizando con IGAC, SNR y DNP para dar cumplimiento al Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo de datos LADM_COL (Land Administration Domain Modelo) en la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, así como en el modelo extendido de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR), del que ya se tienen definidos los modelos conceptuales de aplicación para integrar con el modelo núcleo catastro - registro a través de relaciones a predio (unidad básica administrativa) y personas (interesados), con lo cual se podrá compartir información de manera estandarizada y con el propósito de interoperabilidad. De lo cual remitió en documento anexo, el detalle de las 22 mesas de trabajo interinstitucionales (ANT, IGAC-SNR y DNP) de impulso a dichos sistemas.

En el mismo sentido de avance, la autoridad de tierras destacó que ha requerido el apoyo de las autoridades departamentales, en cuanto a la exoneración del impuesto de registro o boleta fiscal previsto en la Ley 223 del 20 de diciembre de 1995, a los beneficiarios de la formalización de predios rurales de naturaleza privada y a la adjudicación de los predios rurales de naturaleza baldía, con el fin de mantener las condiciones de formalidad, tenencia de la tierra y el arraigo en los departamentos

intervenidos, con lo que se espera, un fomento e impulso positivo y eficaz de los trámites que adelanta la Agencia Nacional de Tierras.

Así las cosas, la Agencia Nacional de Tierras ha solicitado a las autoridades departamentales, para que durante el periodo de su legislatura (2020 - 2023), se decrete la exención del 100% del impuesto de registro de títulos, sentencias judiciales y escrituras públicas, logrando la expedición de ordenanzas y estatutos en ese sentido, en los siguientes territorios:

Tabla 11. Ordenanzas Departamentales exenciones tributarias para formalización y adjudicación

No.	Departamento	Ordenanza	Caduca	Incorpora	Observación
1	Cauca	172 de 2013	31-12-2023	Formalización	
2	Boyacá	30 de 2017	31-12-2023	Formalización	Estatuto de Renta Art 168
3	Tolima	14 de 2017	Abierta	Formalización	Estatuto de Renta Art 110
4	Nariño	10 del 2018	Abierta	Formalización	
5	Cundinamarca	98 de 2019	19-06-2029	Formalización - Adjudicación	
6	Risaralda	02 de 2020	31-12-2023	Formalización	
7	Huila	21 de 2020	31-12-2023	Formalización	
8	Antioquia	12 de 2020	31-12-2023	Formalización - Adjudicación	
9	Sucre	47 de 2020	31-12-2023	Formalización - Adjudicación	
10	Magdalena	115 de 2020	31-12-2023	Formalización - Adjudicación	
11	Caquetá	03 de 2021	31-12-2023	Formalización - Adjudicación	Adición, Art 206 del Estatuto de Rentas

Fuente: Agencia Nacional de Tierras. Oficio radicado No 20226000100301. 2022.

Adicional a toda esa gestión interinstitucional, la ANT recalcó que de manera periódica realiza talleres y/o capacitaciones en los que trata lo referente a la formalización de predios privados rurales, cultura de la formalidad, mujer rural y titulación conjunta.

Es así que durante la vigencia 2021, realizaron 12 talleres en los que se trataron las temáticas descritas, principalmente en:

Tabla 12. Campañas Pedagógicas Formalización y legalidad 2021 - ANT

Departamento/Territorio	Municipio
Antioquia	Arboletes
	Carepa
	San Juan de Urabá
Boyacá	Combita
	Sora
	Turmequé
Cundinamarca	San Juan de Rio Seco
	Villa pinzón
Huila	Pitalito
Nariño	Pasto
Tolima	Rioblanco
PDET	Catatumbo
	Urabá

Fuente: Agencia Nacional de Tierras. Radicado No. 20226000100301. 2022

De todo este informe de la gestión por parte de la ANT, respecto de las estrategias interinstitucionales y mecanismos técnicos adoptados o en proceso de adopción para impulsar de manera eficiente los trámites de formalización de predios rurales de naturaleza privada y adjudicación de bienes baldíos de la Nación, así como de la aplicación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), es evidente el interés en el cumplimiento de la política de ordenamiento social que permita el acceso a la población rural de 10 millones de hectáreas, para la materialización de una verdadera Reforma Rural Integral.

1.1.2.3. Conclusiones

- La adopción e implementación del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural por medio de la Resolución No. 382 de 20 de diciembre de 2021, consolida un marco normativo que va permitir estructurar la ruta para actuar de manera más eficiente en las metas de 3 millones de tierras para acceso a través del fondo, y 7 millones para formalización a favor de la población rural de país.

- Frente al SIAT, se conoce que se adelantaron acciones normativas, donde se pudo conocer el avance de la entrega de Subsidios, pero a pesar de los avances normativos, se requiere un sinnúmero de acciones institucionales que los concreten, como es el caso de la focalización de los territorios y el Registro de Inmuebles Rurales, instrumento que va a permitir identificar los predios que pueden ser adquiridos a través del SIAT.
- La entrega del SIAT, se ha ejecutado principalmente a través de adjudicaciones directas, sin tener prioridad las personas que se encuentran inscritas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, instrumento diseñado a través del Decreto 902 de 2017 para el cumplimiento del Acuerdo Final.
- Finalmente, en cuanto a la Línea de Crédito Especial, se han adelantado acciones administrativas, permitiendo la selección de beneficiarios a través de modalidades diferentes del RESO (Adjudicación Directa), para avanzar en un número mayor de personas beneficiarias de las líneas de crédito Especial, barrera que inicialmente estancaba a FINAGRO en el otorgamiento del crédito, igualmente el no registro en el RESO, no excluye al beneficiario del cumplimiento de requisitos establecidos en el Decreto Ley 902 de 2017.
- Pese a las acciones interinstitucionales entre la ANT y las entidades territoriales departamentales y municipales, donde se viene avanzando en regulaciones que permitan la condonación de gastos de titulación a través de acuerdos y ordenanzas, siguen siendo pocos los territorios que han acogido la propuesta de incentivo.
- Frente a la información publicada por la ANT en su página web o plataformas, se debe suministrar la información detallada frente a las modalidades de adjudicación, incluido la modalidad de selección objetiva establecida en el Decreto ley 902 de 2017, que regula la selección de beneficiarios para acceso a tierras pactados en el Acuerdo Final, asimismo se debe tener una verificación tanto en la información a suministrar directamente a entidades de control sobre la información publicada en el SIPO, como en las páginas web de las entidades responsables, de manera que exista similitud en los datos sin permitirse la distorsión de la información.
- El avance del Fondo de tierras es aproximadamente de 63,8%, frente a un 16% de tierras entregadas, provenientes del mismo fondo. Por lo que se espera que con todos los avances normativos vigentes, especialmente, con las claridades establecidas en el Plan Nacional de Formalización, se pueda avanzar de manera más eficiente en la entrega de los bienes del fondo, como se ha visto en lo que va corrido de 2022. Pues actualmente se observa un desbalance entre las tierras ingresadas al fondo y las que continúan su destinación a programas de acceso a tierras.
- Los avances normativos y Administrativos en los otros mecanismos de acceso a tierras, el SIAT, CET y los Derecho de Uso por parte del gobierno y las entidades

responsables ha permitido resolver dificultades y barreras que venían presentando los avances en estos mecanismos, sin embargo, aún se debe aunar esfuerzos interinstitucionales para avanzar eficazmente en la aceptación de estos mecanismos subsidiarios, por parte de los beneficiarios.

1.1.2.4. Recomendaciones

- Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fortalecer las acciones administrativas y técnicas para agilizar los avances en la firma de Contratos de Derecho de Uso.
- A la Agencia Nacional de Tierras, aunar esfuerzos de complementariedad y subsidiaridad ante las entidades territoriales para avanzar en la formalización de la propiedad en los territorios, brindando apoyo de asesorías frente al compromiso de acciones administrativas y legislativas de alivios en pasivos financieros para la formalización de la propiedad.
- Al Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Nacional de Tierras, articular la información necesaria requerida en los indicadores de SIPO, donde se permita conocer a través de las fichas técnicas información de las fuentes que alimentan el indicador de 7 millones de hectáreas formalizadas para pequeño y medianos propietarios, al igual que unificar los indicadores frente a las metas establecidas en el Acuerdo Final.

1.1.3. LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE LOS PROGRAMAS DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL (SUJETOS DE ORDENAMIENTO SOCIAL -RESO)

1.1.3.1. Balance de la implementación frente a los compromisos sobre personas beneficiarias de los programas de la RRI

El Decreto Ley 902 de 2017, creó el instrumento para la identificación de los beneficiarios a los programas de la Reforma Rural Integral, el cual se identifica como Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, frente al que se deben cumplir algunas condiciones de elegibilidad y asignación de un puntaje, que determinan la condición de sujeto de ordenamiento, su categoría y su posición en el listado para atender dicha solicitud.

Asimismo, se creó el Formato de Inscripción al Registro de Sujetos de Ordenamiento Social - FISO, donde se consigna la información personal y familiar de las personas interesadas en ingresar al registro de RESO, con base en lo cual la autoridad de tierras analiza el cumplimiento de los requisitos para la aprobación o negación de ingreso al registro.

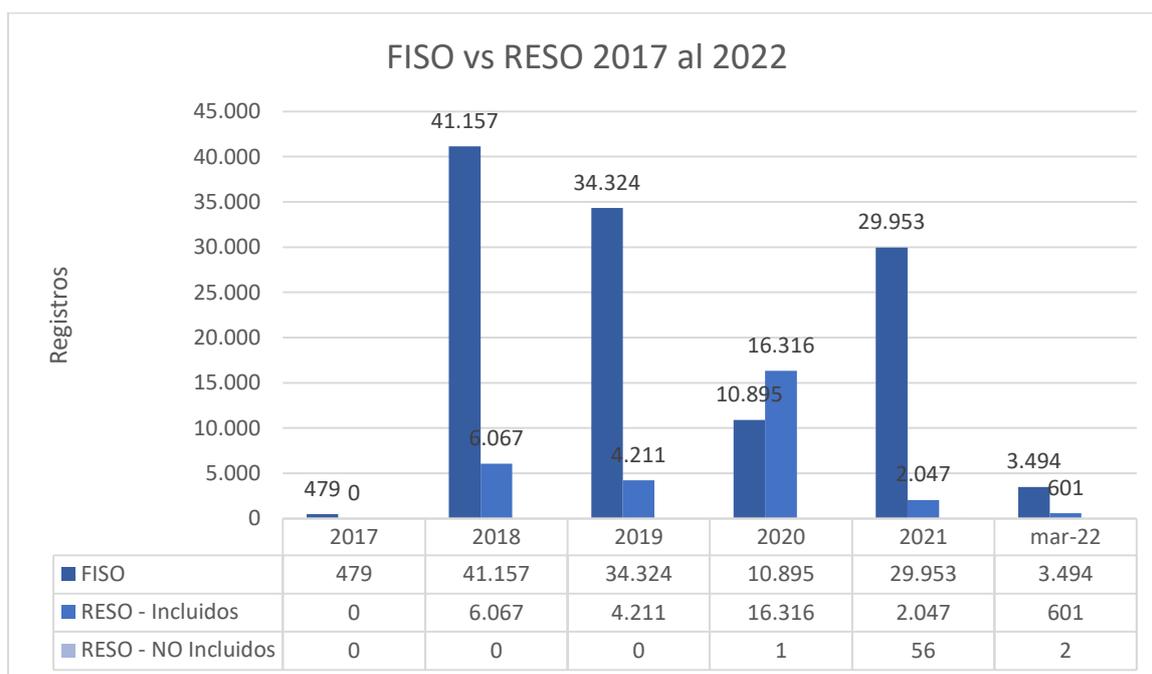
Al respecto, el Gobierno Nacional ha informado que esta actividad de valoración sobre las solicitudes de inclusión al RESO se realizan de forma gradual y progresiva de acuerdo con los recursos disponibles y atendiendo el principio de reserva de lo posible contemplado por el Decreto Ley 902 de 2017. Resaltando que desde la Agencia Nacional de Tierras se le da prioridad a aquellas solicitudes que fueron recogidas en el marco de un plan de ordenamiento social de la propiedad rural, o de estrategias territoriales,

pues son estos formularios que por su modelo de atención, tendrán una continuidad inmediata en las actuaciones administrativas que le siguen a la inclusión.

Lo anterior, con el fin de que los recursos disponibles se ejecuten con mayor efectividad en la atención de los programas de la Agencia, en lo se refiere a las solicitudes de inclusión al RESO, sin dejar a un lado aquellas solicitudes que reciben a diario, de ciudadanos que se inscriben a los programas de acceso a tierras por asignación de derechos, que según lo contempla el procedimiento, proceden de forma gradual y progresiva teniendo en cuenta la situación de seguridad del territorio y la cantidad de bienes identificados e incorporados en el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.

Desde su aplicación en el año 2017, se conoce que, a corte de 22 de abril de 2022⁵⁹ se han diligenciado 120.324 FISO, lo cual se realiza por parte de las Unidades de Gestión Territorial (UGT) de la ANT, en las zonas focalizadas y no focalizadas, con las siguientes gestiones generales: Del total avanzado, el 24.3% equivalente a 29.301⁶⁰ FISO han sido estudiados. De los formularios analizados se permitió la inclusión de 29.242 beneficiarios al RESO y tan solo 59 No Incluidos, a través de actos administrativos. A continuación se muestra el detalle de estas cifras por anualidad:

Gráfico 11. Reporte Anual (2017-2022) FISO y RESO



Fuente: Elaboración propia a partir de información ANT en abril 2022

El Formulario de Sujeto de Ordenamiento Social - FISO, se ha recogido en 31 departamentos y en Bogotá. Entre los territorios con más FISO diligenciados encontramos; Bogotá D.C (15.602), Tolima (9.483), Meta (8.867), Bolívar (8.705), Antioquia (8.425), Córdoba (7.700), Huila (7.1042), Sucre (5.788), Cauca (5.369), Nariño (4.785) y Cundinamarca (3.887).

⁵⁹ Información Suministrada por la ANT.22/04/2022

⁶⁰Ibidem

Igualmente, del total de las inscripciones del FISO, el 35% corresponden a regiones PDET, donde se identifica que la subregión con más avance en diligenciamiento de FISO es la Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera (10.702); Montes de María (9.668) y Sur de Tolima (7.199)⁶¹; mientras que las subregiones donde no se ha iniciado el diligenciamiento de FISO, encontramos: Subregión del Chocó y Subregión de Pacífico Medio.

Al mes de abril de 2022, se encuentran 60 municipios PDET, que equivalen al 35,3% de estos territorios, sin la primera inscripción al FISO, lo cual lleva a recomendar que desde la ANT se le dé mayor prioridad en la focalización de estos territorios donde las comunidades rurales y campesinas, han sido mayormente afectadas por el conflicto y la violencia, y con base en lo cual fueron seleccionados como municipios PDET.

Frente a la validación de la Información de ingreso de RESO, podemos identificar que los departamentos con mayor avance son: Cundinamarca con un (52,51%) de las inscripciones validadas, Sucre (36,07%), Caldas (34,31%), Huila (33,91%), Bogotá D.C (33,55%), Meta (33,70%), Valle del Cauca (32,16%), Cauca (31,59%), Risaralda (31,46%). También se pueden identificar departamentos con un avance del 0%, de FISO diligenciados como: Amazonas (0), Vaupés (0), Guainía (0), Choco (0), Vichada (0)⁶². Existen demoras en la recolección de información de solicitantes, mediante FISO que pueden afectar el cumplimiento de la entrega de las tierras que se encuentran en el Fondo de Tierras.

Actualmente, se tiene un universo de 29.242 personas incluidas en el RESO: 26.962 aplican al programa de Acceso a Tierra y 2.280 al programa de Formalización de la propiedad Rural. De dicho universo 14.817 (50,6%) son mujeres, frente a 14.425 (49,4%) correspondiente a registros de hombres.

⁶¹ Información Suministrada por la ANT.22/04/2022

⁶²Ídem

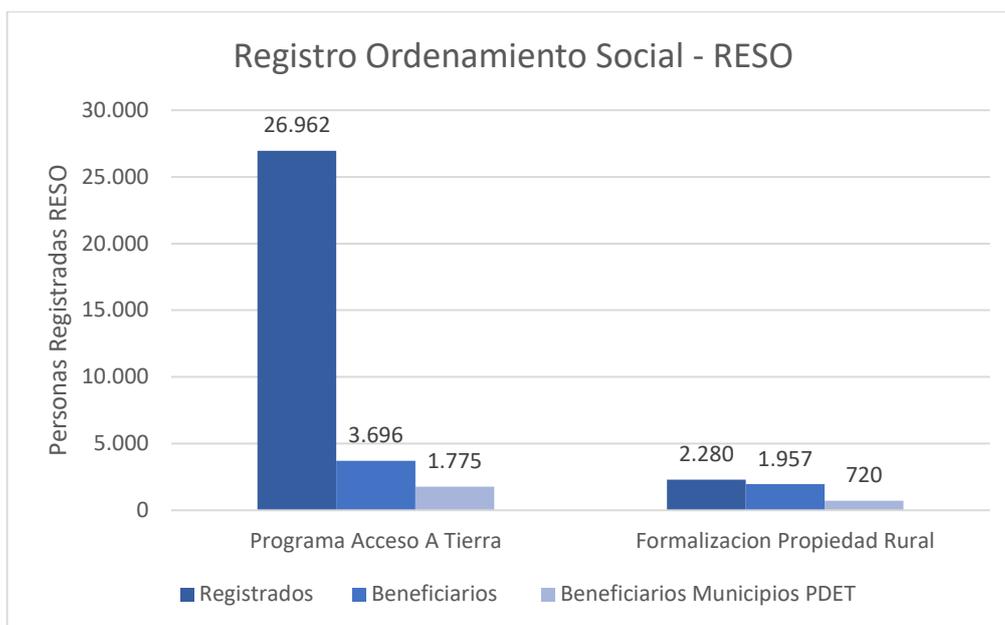
Tabla 13. Avance de Registro RESO por Departamento

Region / Departamento	Inscripciones FISO	Registro RESO	Avance Validacion RESO
Bogota	15.602	5.203	33,35%
Tolima	9.483	564	5,95%
Meta	8.867	2.988	33,70%
Bolivar	8.705	359	4,12%
Antioquia	8.425	2.298	27,28%
Cordoba	7.700	1.436	18,65%
Huila	7.142	2.422	33,91%
Sucre	5.788	2.088	36,07%
Magdalena	5.444	1.531	28,12%
Cauca	5.369	1.691	31,50%
Narino	4.785	1.203	25,14%
Caqueta	4.726	1.091	23,09%
Cundinamarca	3.887	2.041	52,51%
Boyaca	3.670	543	14,80%
Norte Santander	3.538	243	6,87%
La Guajira	3.518	151	4,29%
Atlantico	2.941	673	22,88%
Cesar	2.633	624	23,70%
Casanare	2.575	728	28,27%
Risaralda	1.281	403	31,46%
Quindio	650	192	29,54%
Caldas	647	222	34,31%
Guaviare	633	55	8,69%
Putumayo	622	133	21,38%
Santander	495	136	27,47%
Valle del Cauca	482	155	32,16%
Arauca	397	69	17,38%
Vichada	147	0	0,00%
Choco	100	0	0,00%
Guania	29	0	0,00%
Vaupes	28	0	0,00%
Amazonas	15	0	0,00%
	120.324	29.242	

Fuente: Elaboración propia a partir de información ANT en abril 2022

Finalmente, se observa que 3.696 personas registradas en el RESO, fueron beneficiarias de la entrega de tierras derivadas del Fondo de Tierras, mediante entregas en los departamentos de: Bolívar (1.649), Sucre (1.722), Córdoba (267), La Guajira (38), y Tolima (20). De otra parte, se han formalizado predios rurales a: 1.957 personas que se encontraban inscritas en el Registro RESO, ubicadas en los departamentos; Boyacá (482), Cauca (360), Huila (312), Tolima (189), Bolívar (171), Antioquia (102), Sucre (104), San Andrés y Providencia (91), Nariño (89), Meta (47), Cundinamarca (9), y Risaralda (1).

Gráfico 12. Avance RESO



Fuente: Elaboración propia a partir de información ANT en abril 2022

En síntesis, el 13,7% (3.696) de las personas registradas, incluidas en el programa de acceso a tierra, han sido beneficiadas, de las cuales el 48% (1.775) se encuentran dentro los municipios PDET, por lo que se considera pertinente agilizar los procesos de adjudicación, teniendo como referencia que el Fondo de Tierras tiene un avance de 63,8%, frente a un 16% de tierras entregadas. Igualmente, existe un 76,3% de personas potencialmente beneficiarias del programa de acceso a tierras, registrado como sujetos de ordenamiento establecidos en el Decreto Ley 902 de 2017. En consideración se observa que, por un lado, están disponibles las tierras, y por otro, se tiene a las personas clasificadas como beneficiarias de los programas, lo que permitiría concluir la existencia de los elementos necesarios para alcanzar las metas de acceso tierras.

En cuanto a la Formalización de la Propiedad Rural, 85,8% (1.957) de los registrados han sido beneficiados del proceso de Formalización, de los cuales 36,8% (720) pertenecen a municipios PDET, tan solo un 14,2% registrados no han sido beneficiados del programa, por lo que el avance mayor estaría frente al programa de acceso a tierra.

1.1.3.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales (de 2021) en relación con los beneficiarios de la RRI

En el informe de 2021, la Defensoría del Pueblo concluyó que el requisito de adjudicación de predios rurales a título gratuito consagra un límite superior que parecía injustificadamente elevado, pues un patrimonio de 250 salarios mínimos correspondía a más de \$219 millones de pesos, una cantidad significativa, en especial en tiempos de crisis derivada de la pandemia por COVID-19; con base en lo cual recomendó reconsiderar la caracterización patrimonial de dicho requisito.

Al respecto, la ANT recordó las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 073-2018, donde estableció que los artículos 2, 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017, cumplen con los preceptos constitucionales y con lo establecido en el Acuerdo Final, aún más, cuando su objeto y finalidad es brindar acceso a tierras a

sujetos con condiciones vulnerables o que se encuentren marginados o con poca capacidad económica, cumpliendo con el principio de priorización estipulado en el Acuerdo Final.

Además, citó algunos pronunciamientos jurisprudenciales y la normatividad vigente, para indicar que no le compete a dicha Agencia, modificar o cambiar los requisitos establecidos en el artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017, como quiera que esta facultad le compete única y exclusivamente al Congreso de la República, en virtud del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia.

Sobre el asunto, esta institución de derechos humanos acepta los argumentos de la ANT de orden jurisprudencial, sobre la caracterización patrimonial de 250 smmlv para los sujetos a título gratuito, sin que haya lugar a pronunciamiento adicional.

En materia de sujetos de ordenamiento social de la propiedad, la Defensoría advirtió que los **Formularios de Inscripción en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (FISO)** solo pueden ser diligenciados por funcionarios de la ANT, lo que limita el proceso de recepción de información, así como sucede con la medida de recolección de estos formularios exclusivamente en las zonas focalizadas para planes de ordenamiento social, o en las que se adelantan los procesos de rezago con predios disponibles. Es por eso que se remitieron recomendaciones defensoriales, sugiriendo modificar la medida de operación del Registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, apostando a una implementación amplia en la mayor parte del territorio nacional, de modo que se pueda hacer un diagnóstico real de la población que aspira a los programas de acceso a la propiedad; y en el mismo sentido, se propuso evaluar medidas de delegación de la función administrativa de recepción de la información de los FISO a entidades como las alcaldías municipales, cámaras de comercio, entidades sin ánimo de lucro o el Ministerio Público, entre otros.

En consideración a las recomendaciones, la ANT aclaró que ha propendido por el mejoramiento de los procedimientos al interior de la entidad, con el diligenciamiento del FISO y la inclusión al RESO, para lo que ha requerido modificar algunos apartados del manual operativo que regula su aplicación.

Resaltó que el FISO está dispuesto para su diligenciamiento en las Unidades de Gestión Documental (UGT) y Puntos de Atención al Ciudadano (PAT), con el acompañamiento de los funcionarios y colaboradores de la Agencia Nacional de Tierras, contando actualmente con un total de 27 oficinas físicas ubicadas en los diferentes departamentos y municipios del país de forma estratégica para cubrir a la población a la cual están dirigidos los programas.

También señaló la Agencia, que la entidad dispone en la página web de mecanismos de atención al ciudadano para la consulta de información por parte de los aspirantes, garantizando que, el acceso a la información sobre los trámites radicados se genere de forma permanente y con filtros de seguridad que no vulneren las políticas de tratamiento de datos personales.

Reconociendo el interés de la ANT, de acercarse a las comunidades rurales mediante sus canales de atención tanto físicos como virtuales, cabe reiterar desde esta Defensoría, la recomendación de adoptar diversos mecanismos que permitan la recolección de los FISO en todo el territorio nacional, a fin de que a través del estudio

de la información recolectada se permita que el RESO pueda servir como un instrumento de planeación efectivo, para la aplicación y focalización de la política de ordenamiento social, dentro de lo que igualmente caben las alianzas con otras autoridades administrativas, u otros actores clave, para la recepción de esta información.

En este punto, la Defensoría encontró finalmente que, el RESO fue concebido como un instrumento de información pública y transparente de los solicitantes de tierras, de forma tal que las mismas comunidades puedan ejercer un control sobre la veracidad de la información consignada dentro de los formularios, lo que ha tenido una aplicación parcial en la práctica, por lo que se recomendó a la ANT, elevar esfuerzos por implementar la transparencia de la información de las personas inscritas en el RESO, mediante el acceso libre para la consulta de las comunidades, quienes pueden aportar al control de la veracidad y coherencia de la información respecto de sus territorios; adicionalmente valorar la creación de un módulo de consulta para las entidades del Ministerio Público, las autoridades locales y las veedurías ciudadanas, de manera que en un escenario de transparencia y trazabilidad se incremente el escrutinio público sobre la información consignada en el RESO.

Frente a estas recomendaciones, la Agencia señaló que la entidad dispone en la página web⁶³, de mecanismos de atención al ciudadano para la consulta de información por parte de los aspirantes, garantizando que, el acceso a la información sobre los trámites radicados se genere de forma permanente y con filtros de seguridad que no vulneren las políticas de tratamiento de datos personales.

Asegura que dichos mecanismos permiten que los ciudadanos, puedan consultar la oferta institucional, presentar sus solicitudes de inclusión al RESO, participar en los programas de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, consultar el estado de trámites, recibir información de interés, consultar normatividad y tener atención personalizada sobre temas relacionados con el RESO, en las oficinas físicas y la página web de la entidad.

La autoridad de tierras, en todo caso abre la posibilidad de generar nuevos mecanismos de consulta que permitan la participación de nuevos actores, veedurías y/o autoridades locales, con el objeto de verificar el tipo de información que se pretende consultar. Lo cual, recibe con positivismo esta Defensoría del Pueblo, pues ratifica el interés de la ANT, en continuar mejorando sus procesos, de la mano con el respeto y aceptación de las recomendaciones planteadas por este ministerio público.

1.1.3.3. Conclusiones

- La creación de la herramienta RESO, como herramienta técnica para inscribir a los sujetos beneficiarios de la RRI, dando aplicación y operatividad a lo mencionado y previsto en el Acuerdo Final, se encuentra diseñada, siendo un mecanismo necesario para la ANT, en la planificación y ejecución de la política pública de acceso a tierra y formalización; identificación de los beneficiarios del fondo de tierras en la reforma rural integral; y para la ejecución presupuestal, por consiguiente, la ANT debe abarcar su implementación y la

⁶³ Al respecto se puede consultar en el siguiente módulo de consulta: <https://sit.ant.gov.co/Solicitudes/Consultas/ConsultaEstadoSolicitudPublico>

focalización de los posibles beneficiarios a zonas rurales donde aún no se ha promocionado y divulgado esta herramienta y en donde existen potenciales beneficiarios para el acceso a tierras y formalización.

- La herramienta RESO, como mecanismo de planificación y ejecución de política pública de acceso a tierra, debe avanzar en la modulación tecnológica interinstitucional, para disponer de áreas de consulta individual de los sujetos de ordenamiento social, para avanzar en mecanismos de participación y control social por parte de la población campesina e instituciones del control.
- Se conoce un gran avance en la recolección de Formularios de sujetos de Ordenamiento - FISO, en la totalidad de los departamentos, pero frente a la validación de la información y decisión de inscripción o no en el RESO, se encuentra un avance más lento. Adicional al hecho de que existen subregiones PDET que aún requieren iniciar la recolección de los FISO, para la correspondiente inscripción de beneficiarios en el RESO.
- No solamente existen demoras en el proceso de validación de la información de las personas que han realizado la inscripción al FISO, también se pudo identificar que los procesos de adjudicación no han tenido el avance esperado frente a los beneficiarios que a la fecha se encuentran en espera de la entrega de sus predios, pues se cuenta con un 76,3% de personas registradas en el RESO, que no han sido beneficiarias de los programas; mientras el Fondo de Tierras cuenta con el 63,8% de las hectáreas establecidas en la meta del Acuerdo Final, para ser entregados a los sujetos de ordenamiento.
- El instrumento RESO no ha tenido la prioridad ante la ANT como planificador tanto del programa acceso a tierras como para la formalización de la propiedad rural. De las 13.723 familias beneficiadas en el programa acceso a tierras, tan solo 27% ha sido seleccionado a través del registro RESO, mientras que el 73% ha sido seleccionado mediante otras modalidades de adjudicación.

1.1.3.4. Recomendaciones

- A la Agencia Nacional De Tierras, avanzar en la focalización de los territorios y la aplicación del Registro de Sujetos de Ordenamiento Social - RESO, para progresar en los mecanismos de acceso a tierras, donde se conozcan un número mayor de posibles beneficiarios y se pueda tener un avance eficaz para seguir superando este compromiso del Acuerdo Final.
- A la Agencia Nacional de Tierras priorizar y avanzar en las validaciones de la información suministrada en los Formularios de Sujetos de Ordenamiento - FISO, donde se puede definir el estado (inclusión - No inclusión) al registro RESO, de las personas que quieren acceder a los programas de acceso a tierras y formalización de la propiedad Rural.
- A la Agencia Nacional de Tierras, focalizar y priorizar las subregiones y los municipios PDET que a la fecha no se han adelantado los procesos de

inscripción al FISO y al Registro RESO, teniendo presente el enfoque territorial que busca el Acuerdo Final.

- A la Agencia Nacional de Tierras, crear los mecanismos necesarios tanto administrativos como técnicos para avanzar en la adjudicación de predios disponibles a las personas registradas en el RESO, teniendo como prioridad esta modalidad de selección objetiva establecida en Acuerdo Final y creada en el Decreto Ley 902 de 2017 para el cumplimiento de lo pactado.

1.1.4. ZONAS DE RESERVA CAMPESINA EN EL ACUERDO FINAL

1.1.4.1. Balance de la implementación frente a los compromisos sobre las zonas de reserva campesina

El seguimiento a este compromiso que recae sobre la Agencia Nacional de Tierras (ANT), donde se pretenden establecer una meta a partir de los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesinas (ZRC) ya constituidas y las que se puedan constituir en delante de manera participativa, a la fecha no cuenta con información registrada en el SIPO 2.0, dificultando el seguimiento a este indicador.

Imagen 1. Indicador A.22 SIPO

Código	Nombre	Responsable	Detalle
A.22	Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas	Agencia Nacional De Tierras - ANT	

Fuente: Imagen tomada de <https://siipo.dnp.gov.co/> inicio el 04 de mayo de 2022.

Respecto al tema, La Agencia Nacional de Tierras como principal responsable de las ZRC y en cumplimiento de su marco misional para aportar al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, ha resaltado en múltiples espacios institucionales, técnicos y comunitarios, la importancia que tienen las Zonas de Reserva Campesina como figura de Ordenamiento Social, Ambiental y Productivo del Territorio, que aporta a (i) contener el avance indiscriminado de la frontera agrícola; (ii) promover procesos de preservación, conservación y/o restauración de ecosistemas de especial interés ecológico; (iii) promover modelos de co-gobernanza territorial mediante la armonización de instrumentos para la planeación y planificación del territorio; y (iv) promover ejercicios de paz entre los diferentes actores territoriales.⁶⁴

Ahora bien, dentro del informe presentado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación señalan que han realizado el apoyo efectivo a 13

⁶⁴ Comunicación 20226000100301 del 10 de febrero de 2022 - Ministerio de Agricultura, Pág. 17

planes de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) constituidas⁶⁵, sin embargo, del mismo, no se detalla cómo ha sido ese apoyo, a cuáles ZRC se le ha otorgado, en qué ha consistido, como tampoco se brinda información detallada que nos permita efectuar un mejor análisis sobre el proceso de implementación.

Ya en concreto sobre la implementación tenemos que se han presentado 37 solicitudes de constitución de ZRC, de las cuales 3 se encuentran pendiente de resolución de recursos, 3 se identifican en cierre administrativo y las 31 restantes indican que se encuentran en “proceso de selección, delimitación y constitución”, sin embargo, se observa que en algunos casos han pasado más de 10 años y no se ha tomado una decisión de fondo sobre dichas solicitudes, lo cual evidencia la necesidad de priorizar su impulso y atención en los términos de ley, y con el fin de brindar la oportunidad de impulsar la identidad campesina y construir territorio desde lo local.

En relación con las solicitudes presentadas, tenemos que 16 han sido radicadas después de suscrito el Acuerdo de Paz (24/11/2016) y sobre las mismas la información suministrada en cuanto al avance del trámite de constitución es el siguiente:

Tabla 14. Estado del proceso de constitución de las ZRC

Nombre de la ZRC o posible ZRC	Fecha de radicación de la solicitud	Estado del trámite	Observaciones
Procesos heredados del Incoder			
Pradera	07/11/2017	En proceso de selección, delimitación y constitución	En actualización PDS, motivo por el cual no se adjunta.
Procesos gestionados desde la creación de la ANT			
Sur del Caquetá	21/04/2021	En proceso de selección, delimitación y constitución	Se cuenta con concepto de Mininterior / Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (Resolución Número St- 1289 De 17 Sept 2021) en el cual se menciona que procede la consulta previa con parcialidades indígenas. Por coordinar con comité impulsor adelantamiento visita técnica y establecimiento hoja de ruta / plan de trabajo.
Cabeceras Ortegua - San Pedro	21/02/2020	En proceso de selección, delimitación y constitución	Por ajustar polígono aspirado a seleccionar, delimitar y constituir como ZRC por parte del comité impulsor.
Chaparral y San Antonio	06/09/2018	En proceso de selección, delimitación y constitución	Ya se realizaron cruces cartográficos; a la espera pronunciamiento Mininterior / Dirección de la Autoridad Nacional

⁶⁵ Informe de Resultados de Paz con Legalidad, agosto 2018 - marzo 2022. CPEC Pág. 129

			de Consulta Previa para determinar la necesidad de adelantar o no un proceso de consulta previa. Ya cuenta con visita técnica (adelantada el mes de febrero 2022). En gestión abordaje pasos ulteriores del procedimiento.
Togüi	30/06/2021	En proceso de selección, delimitación y constitución	Ya se realizaron cruces cartográficos; a la espera pronunciamiento Mininterior / Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa para determinar la necesidad de adelantar o no un proceso de consulta previa. Ya cuenta con visita técnica (adelantada el mes de febrero 2022). En gestión abordaje pasos ulteriores del procedimiento.
Alto Sinú	24/12/2021	En proceso de selección, delimitación y constitución	Ya se realizaron cruces cartográficos; a la espera pronunciamiento Mininterior / Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa para determinar la necesidad de adelantar o no un proceso de consulta previa. Por coordinar con comité impulsor adelantamiento visita técnica.
Dabeiba	24/12/2021	En proceso de selección, delimitación y constitución	Ya se realizaron cruces cartográficos; a la espera pronunciamiento Mininterior / Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa para determinar la necesidad de adelantar o no un proceso de consulta previa. Por coordinar con comité impulsor adelantamiento visita técnica.
Anorí Polígono 1	24/12/2021	En proceso de selección, delimitación y constitución	Ya se realizaron cruces cartográficos; a la espera pronunciamiento Mininterior / Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa para determinar la necesidad de adelantar o no un proceso de consulta previa. Por coordinar con comité impulsor adelantamiento visita técnica.
San José de Apartadó	24/12/2021	En proceso de selección,	Ya se realizaron cruces cartográficos; a la espera

		delimitación y constitución	pronunciamento Mininterior / Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa para determinar la necesidad de adelantar o no un proceso de consulta previa. Por coordinar con comité impulsor adelantamiento visita técnica.
Sur de Córdoba	24/12/2021	En proceso de selección, delimitación y constitución	Ya se realizaron cruces cartográficos; a la espera pronunciamento Mininterior / Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa para determinar la necesidad de adelantar o no un proceso de consulta previa. Por coordinar con comité impulsor adelantamiento visita técnica.
Tarazá	24/12/2021	En proceso de selección, delimitación y constitución	Ya se realizaron cruces cartográficos; a la espera pronunciamento Mininterior / Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa para determinar la necesidad de adelantar o no un proceso de consulta previa. Por coordinar con comité impulsor adelantamiento visita técnica.
Argelia	23/06/2017	En proceso de selección, delimitación y constitución	Mediante oficio 20224300092461 del 8 de febrero de 2022 se requirió información al comité impulsor para complementar la solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina ZRC.
Cajibío	23/06/2017	En proceso de selección, delimitación y constitución	En alistamiento visita técnica proceso ZRC; en coordinación con comité impulsor. Se invitó a una reunión el día 25 de febrero de 2022 por parte de la Alcaldía Municipal, que fue cancelada por esa misma autoridad (en reprogramación). Se espera adelantar visita técnica durante el mes de marzo de 2022.
Suárez	23/06/2017	En proceso de selección, delimitación y constitución	Mediante oficio 20224300092491 del 8 de febrero de 2022 se requirió información al comité impulsor para complementar la solicitud de delimitación y

			constitución de la aspiración territorial campesina ZRC.
Sucre	23/06/2017	En proceso de selección, delimitación y constitución	Mediante oficio 20224300092421 del 8 de febrero de 2022 se requirió información al comité impulsor para complementar la solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina ZRC.
Buenos Aires	28/07/2021	En proceso de selección, delimitación y constitución	Mediante oficio 20224300092451 del 8 de febrero de 2022 se requirió información al comité impulsor para complementar la solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina ZRC.

Fuente: Agencia Nacional de Tierras, anexo 1.5, correo electrónico del 22 de abril de 2022.

De la anterior información podemos destacar que en su gran mayoría se encuentran a la espera de la determinación de la necesidad de adelantar o no un proceso de consulta previa, sumado a que varias de las solicitudes de constitución de la ZRC fueron presentadas desde 2017 y a la fecha aún se encuentran en trámite, evidenciando nuevamente la necesidad de establecer términos perentorios para el desarrollo de las diferentes etapas en este proceso, a fin de evitar demoras en el procedimiento que puedan derivar en desistimientos o posterior falta de interés para establecer la ZRC.

Las ZRC se presentan como un mecanismo por medio del cual se pretende que los campesinos se agrupen como un sujeto colectivo, abriendo paso al desarrollo de su territorio, por lo cual para la Defensoría del Pueblo es importante realizar seguimiento al cumplimiento de estos compromisos.

Como se evidenció en el informe presentado durante el año 2021 tenemos que persisten las dificultades para la adopción de ZRC, pues se carece de normas que regulen un término específico para la conclusión del proceso, lo cual ha generado demora en los mismos, evidenciando que hay algunos como Montaña Caucana (2011), Santa Rosa (2014), Catatumbo (2011), Montes de María I (2011), Perijá Norte (2015), Perijá (2011), Tuluá (2012), Amazonas Calderón (2007), entre otros, que como ya se dijo llevan más de 10 años en trámite sin una conclusión de fondo a su solicitud.

Nuevamente se tiene que a pesar de que las ZRC son concebidas para la transformación del campo y en especial para el cierre de la frontera agrícola, permitiendo un desarrollo con sostenibilidad socioambiental y alimentaria a sus actores se les está sometiendo a un desgaste ya que se les obliga un trámite con una duración indefinida. Por lo que cabe reiterar la recomendación de adoptar una reglamentación en el tema, donde se establezcan plazos o indicadores de gestión concretos para cada etapa de este procedimiento. Al respecto, se han conocido casos en los que luego de varios años sin resolver las solicitudes, se les devuelve a cero la petición con el consabido desgaste y las repercusiones que ello conlleva aun habiendo mediado intervención judicial para

al menos exigir un pronunciamiento, esto, sin dejar de mencionar la precaria coordinación interinstitucional e impulso por parte de las Entidades para la conclusión de las actividades a su cargo, situaciones que necesariamente implican vulneración a sus derechos económicos, sociales y culturales.

Igualmente, en desarrollo de este seguimiento se encuentra que si bien esta meta del AF está proyectada para un largo plazo (2031), no se muestran avances en el SIPO, lo cual impide un análisis más detallado de los avances.

1.1.4.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 en relación con las ZRC

Frente al seguimiento de las zonas de reserva campesina se formularon recomendaciones en punto a la necesidad de su implementación, esto es, a la constitución de estas a partir de las solicitudes existentes, como a su promoción, por la importancia que revisten en los procesos de ordenamiento social de la propiedad, entre otros. En criterio del Ministerio de Agricultura entidad requerida, se ha fortalecido su constitución, sin embargo, las cifras no parecen confirmar ese propósito, como tampoco la ralentización que se evidencia en la atención y trámite de las solicitudes de constitución.

“- Se ha puesto a disposición de las comunidades rurales, toda la capacidad administrativa, jurídica y técnica en la promoción de procesos de formación que aporten al conocimiento de las potencialidades que ofrece la figura Zonas de Reserva Campesina para la Ordenación del Territorio.

- Se ha dado trámite a solicitudes de delimitación y constitución de Zonas de Reserva Campesina. - Se han propuesto ejercicios de articulación y coordinación interinstitucional para atender las solicitudes de delimitación y constitución de Zonas de Reserva Campesina que se presenten ante la Agencia Nacional de Tierras.

- Se ha aportado al fortalecimiento de las capacidades organizativas de los comités impulsores de procesos de delimitación y constitución de Zonas de Reserva Campesina.

- Se han facilitado diálogos interculturales en los territorios donde confluyen diversas comunidades (étnicas y no étnicas), en perspectiva de promover la concertación de aspiraciones territoriales y minimizar la ocurrencia de conflictos interétnicos e interculturales.”⁶⁶

Igualmente, de la atención a las recomendaciones, un aspecto importante a destacar es el que tiene que ver con aquellas Zonas que se encuentran ya constituidas, en donde mediante convenios de asociación y /o Cooperación, estas acciones de acompañamiento han correspondido a:⁶⁷

- ✓ Formulación y/o actualización de Planes de Desarrollo Sostenible.
- ✓ Realización de estudios de sustracción forestal con fines de reforma agraria.

⁶⁶ Comunicación 20226000100301 del 10 de febrero de 2022 - Ministerio de Agricultura, Pág. 17.

⁶⁷ Comunicación 20226000100301 del 10 de febrero de 2022 - Ministerio de Agricultura, Pág. 18

- ✓ Promoción de programas de dotación y acceso a tierras para sujetos de ordenamiento social de la propiedad y entidades de derecho público.

Desde la Defensoría del Pueblo se considera importante contar con una articulación interinstitucional que posibilite un mejor y más asertivo acercamiento con las comunidades rurales y la optimización de los recursos técnicos, administrativos y financieros para evitar duplicidad en las intervenciones y dar más celeridad a este proceso de ZRC, pues como se verá más adelante este trámite no corresponde solamente a la ANT, sino que confluyen más entidades para dar respuesta oportuna a las solicitudes de delimitación y constitución de Zonas de Reserva Campesina

1.1.4.3. Conclusiones

- El trámite de solicitudes de selección, delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina, no cuenta con un procedimiento establecido de forma completa que señale los términos y plazos para dar cumplimiento a cada etapa del procedimiento, que permita evitar el sometimiento de los interesados a plazos indefinidos que podrían derivar en la deserción de la voluntad de constitución y por ende en el desistimiento de las solicitudes.
- El AF estableció que el Gobierno Nacional deberá concertar con las comunidades, promover el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las Zonas de Reserva Campesina, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, por lo cual en el PMI se señala en el indicador A.22 que para el año 2031 se contará con los Planes de Desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan, con apoyo efectivo, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas, sin embargo, este indicador no reporta avance en SIPO, ni está relacionado con indicadores del PND.
- No se evidencia impulso en este tema por parte de la ANT, ni avances representativos desde el año 2018, por lo que se hace necesario que la autoridad de tierras implemente un plan de acción en el que se establezcan objetivos, metas y fechas para el avance en los trámites de las solicitudes de constitución de nuevas ZRC.

1.1.4.4. Recomendaciones

- A la Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación, se recomienda que los informes de resultados de cumplimiento de lo pactado en el AF y particularmente en el tema de ZRC se brinde una información más detallada y completa sobre lo ejecutado y el avance de la actividad.
- Al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se recomienda elaborar y publicar en SIPO la ficha técnica que permita realizar seguimiento al Indicador A 22 Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan.

A la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se recomienda:

- Establecer un procedimiento que establezca términos para atender las peticiones de constitución de las ZRC brindando todas las garantías y evitando las dilaciones indebidas.
- Avanzar en el fortalecimiento e implementación de los Planes de Desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina e incorporar un sistema de seguimiento, con el fin de que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola y aportar al ordenamiento social y ambiental de los territorios campesinos.
- A la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y Ministerio del Interior se recomienda, estructurar los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan de manera oportuna y celerar la emisión del concepto de viabilidad o no del proceso de consulta previa para poder continuar con el trámite de constitución de las ZRC.

1.1.5. LA RESTITUCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO Y EL ACUERDO FINAL

1.1.5.1. Balance de la implementación frente a los compromisos de restitución de tierras para las víctimas del conflicto

Es de precisar que la política de Restitución de Tierras, si bien fue acogida dentro de los propósitos del punto 1 del Acuerdo Final, hace parte del conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en ley de víctimas del conflicto armado interno, dentro de un marco de justicia transicional.

De acuerdo con la información socializada por la URT, con corte al 15 de marzo de 2022, se habían recibido **137.137** solicitudes de restitución de tierras; de estas, **120.225** se encontraban en trámite administrativo habilitado, es decir, el 87,67%. Por su parte, **97.934** corresponden a casos con trámite administrativo finalizado correspondientes al 81,46% de los casos habilitados. Al respecto, esta Defensoría ha identificado la necesidad de dar mayor promoción y divulgación al proceso de restitución y a los derechos de las víctimas en aquellos territorios apartados donde no hay presencia de la institucionalidad.

Por otra parte, se evidencia que, de las solicitudes con trámite administrativo finalizado, el 64,93% han sido excluidas del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), de un total de 97.793 con decisión de fondo.⁶⁸ Las causales legales de no inscripción en el Registro son tres: i) el abandono o pérdida del predio solicitado en restitución, se produjeron por razones ajenas a hechos relacionados con el conflicto armado interno; ii) no existe propiamente el vínculo jurídico entre el solicitante y el predio solicitado en restitución (propietario, poseedor, ocupante) y iii) No se cumple con el requisito de temporalidad establecido en el Artículo 75° de la Ley 1448 de 2011. (URT, 2022). En este punto, la Defensoría reitera

⁶⁸ Entre las solicitudes no inscritas se determinaron los siguientes estados del trámite: desistimiento, exclusión, no inicio de estudio formal, no inscripción, rechazo de plano rechazo por solicitud idéntica. Es importante mencionar que la especificación de estas categorías se genera a partir del 10 de junio de 2019, fecha a partir de la cual los profesionales jurídicos consignan las causales de no inscripción en el RTDAF en aplicación a lo dispuesto en el Decreto 440 de 2016. (URT, 2022).

su preocupación por el posible impacto en el acceso a la justicia a las víctimas, dado el alto número de solicitudes no inscritas, con relación a las debidamente inscritas en el RTDAF; por lo cual, es de gran relevancia ahondar en las razones de hecho y de derecho que encauzan la no inscripción de las solicitudes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Al respecto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (2021), en el análisis de las decisiones proferidas por la URT, durante el periodo 2019 - 2021, logró evidenciar que, de 28.804 decisiones de carácter negativo, el 52% se profirieron sin haber efectuado el estudio individual de cada solicitud para definir su inclusión en el RTDAF. En tal sentido, la Comisión realizó un llamado de alerta requiriendo a la URT “realizar mayores esfuerzos investigativos antes de negar el estudio formal o abrir la fase de pruebas, pues en aquella aplica las mismas causales por las que niega la inscripción como consecuencia del estudio formal”. (p. 171).

El análisis de las cifras también indica que existen 16.912 solicitudes de restitución de tierras pendientes por tramitar, respecto del universo de solicitudes recibidas, equivalente al 12,33%. Resaltando que esta cifra ha disminuido respecto de los años anteriores⁶⁹; en todo caso, cabe enfatizar que la Unidad debe atender de manera prioritaria y urgente dichas solicitudes.

Tabla 15. Solicitudes de ingreso al RTDAF pendientes por intervenir en 2022

Departamento	Número
Antioquia	3.924
Meta	2.728
Norte de Santander	2.505
Apartadó	2.057
Córdoba	1.081
Nariño	1.046
Magdalena Medio	955
Cauca	806
Bogotá	708
Putumayo	591
Caquetá	223
Tolima	219
Valle	197
Magdalena	33
Bolívar	16
Cesar	4
TOTAL	17.093

Fuente: URT, 2022

⁶⁹ De acuerdo al Informe de la Comisión Legal de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, a corte de marzo de 2021 existía un rezago del 31% en la atención de solicitudes sin resolución de fondo.

En este punto, la Defensoría llama la atención respecto a las dificultades que persisten para la microfocalización de algunas zonas en el país. De acuerdo a la información suministrada por la URT, con corte al 31 de marzo de 2022, había 17.093 solicitudes pendientes de ser atendidas por encontrarse en áreas que, por razones de seguridad y alto riesgo, no habían podido ser microfocalizadas. Justamente, estas zonas corresponden a aquellas en donde persiste el conflicto armado y las acciones generadoras de violencia, constituyéndose esto en un factor estructural que impide la materialización del derecho a la restitución y la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. En esta perspectiva, es importante que desde las instituciones competentes se adopten e implementen las estrategias necesarias para lograr conjurar los factores generadores de riesgos y manifestación de acciones de violencia, que siguen obstaculizando la implementación de la política de restitución de tierras. Lo anterior, en estricta observancia de los Derechos Humanos y las normas que rigen el Derecho Internacional Humanitario.

En cuanto a la fase judicial, de las 34.266 solicitudes inscritas por ruta individual, se han tramitado para demanda 28.917 solicitudes y 12.795 ya cuentan con sentencia. Esto corresponde a un total de 34.189 personas beneficiadas por sentencias y un total de 181.883 hectáreas sobre las cuales se ha proferido decisión judicial.⁷⁰

Esto significa que un 42,91% de las solicitudes que han ingresado para demanda, cuentan con sentencia de manera efectiva en la etapa judicial, lo cual corresponde a un número inferior al esperado, teniendo en cuenta que ya han transcurrido diez años desde el inicio de la implementación de la política de restitución de tierras, por lo cual se esperaría que la expedición de órdenes judiciales ya hubiese tenido un mayor avance. De esta forma, se reitera el hallazgo evidenciado por la Comisión Legal de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, en los siguientes términos:

(...) todo lo anterior incide en el análisis de incumplimiento de la medida en el marco de la reparación a las víctimas, ya que para la expedición de la Ley se calculó que inicialmente entre seis y diez millones de hectáreas habían sido objeto de abandono y despojo a causa del conflicto armado. Frente a esa aproximación se entendió la necesidad de crear una institucionalidad fuerte y especializada para la medida de restitución, por lo que diez años después de su creación, se advierte que el nivel de avance de la restitución de acuerdo con la cantidad de territorio afectado directamente con el abandono y despojo, no refleja el mayor esfuerzo institucional por lograr avances significativos. (2021, pp. 174-175).

Respecto al cumplimiento de órdenes relacionadas con proyectos productivos, la URT informa que se cumplen a través de dos estrategias. En primer lugar, el proyecto productivo se formula de manera concertada y previa manifestación de voluntariedad de la unidad familiar que recibirá dicho componente. En segundo término, básicamente

⁷⁰ Unidad de Restitución de Tierras. Espacio Con Defensoría Del Pueblo Delegada Para Asuntos Agrarios Y De Tierras. 31 de marzo de 2022.

se adoptan dos enfoques diferenciales, uno reparador que tiene que ver con el resarcimiento de la victimización que sufrieron las personas despojadas o que debieron abandonar sus predios a causa del conflicto armado y otro de género, diferenciado, a favor de las mujeres para que sean ellas quienes lideren la ejecución e implementación de las iniciativas productivas en sus familias y comunidades.

Con relación a las medidas de mejoramiento que se han implementado para impedir que se trasladen gastos y costos adicionales en los que incurre el operador tales como transporte, escasez de productos y su movilización, la Unidad informó que esto se ha logrado subsanar a través de la suscripción de acuerdos de comercialización entre agentes privados y la población beneficiaria de restitución de tierras. Aquí se conjugan varios elementos: por un lado, la voluntariedad de ambas partes de generar un mínimo producido y luego adquirir efectivamente el producto, práctica conocida como ventas anticipadas. Con base en ello, se determinan los gastos y costos en que se deberá incurrir y al final del ejercicio se cuantifica una utilidad mínima que garantizará la rentabilidad de la iniciativa.

No obstante, la Defensoría del Pueblo considera que estas medidas son insuficientes, teniendo en cuenta la racionalidad económica que rige el mercado, la cual va en línea de búsqueda de una rentabilidad que supere las expectativas generadas por el agente económico; sin embargo, esto es distinto a los principios y criterios que deben guiar la gestión e implementación de proyectos productivos dirigidos a víctimas del conflicto armado, quienes aún se encuentran en etapa de resarcimiento, reparación y superación de su situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, los costos del proyecto relacionados con las dificultades de accesibilidad y transporte y la escasez de ciertos insumos, deben tener un manejo diferente al que se gestiona por regla general en los emprendimientos productivos. Es decir, si bien es importante incorporar mecanismos de mercado y rentabilidad económica con el ánimo de que progresivamente se logre la generación de ingresos económicos para las familias beneficiarias de restitución, es preciso diseñar componentes complementarios diferenciados para población víctima del conflicto armado, que tengan en consideración sus características particulares y las de los territorios en donde se implementan los proyectos, donde se podrían obtener mejores resultados para seguir logrando el mejoramiento continuo de los proyectos de vida de la población en condiciones de restitución.

Otro aspecto importante tiene que ver con que la URT tiene 34.209 órdenes a su cargo de las cuales: 11.421 corresponden a proyectos productivos (161.200 millones invertidos para atender 5.640 familias), 9.057 a vivienda, y 13.731 al fondo de reparación; de esas órdenes, la entidad reporta una atención, en términos generales, de 84% toda vez que 10.076 órdenes referentes a proyectos productivos han sido atendidas, 7.508 de vivienda y 11.284 del Fondo de Reparación.

En este escenario, la Defensoría ha identificado que una de las causas por la cual se presentan retrasos en la ejecución de la política de restitución de tierras y en el cumplimiento de las órdenes judiciales, obedece al fenómeno de alteración de orden público en los territorios, generando falta de seguridad, lo cual conlleva a un temor generalizado que no permite la debida implementación de la política. Lo anterior, toda

vez que en algunos territorios se presentan factores de inestabilidad los cuales pueden ser originados debido al incremento de cultivos ilícitos o de explotación minera ilegal, entre otras circunstancias, que producen demoras considerables en la reconstrucción de los proyectos de vida y estrategias de generación de ingreso de la población beneficiaria.

La situación expuesta se ha convertido en un obstáculo para el cumplimiento de las órdenes y sentencias de restitución de tierras, así como para la implementación efectiva de proyectos productivos en los predios restituidos, haciendo más complejo el panorama social en regiones históricamente golpeadas por la violencia, el abandono del Estado y de las instituciones.

Como corolario de lo anterior, es relevante señalar la necesidad de implementar medidas efectivas para garantizar la seguridad, como elemento fundamental y conexo, para lograr los fines de la política pública de restitución de tierras, dadas las consecuencias negativas de la situación de riesgo que interfiere en la microfocalización, en las diligencias de entrega material de predios, en los procesos de retorno y reubicación, en las visitas para la identificación de predios y en las visitas de seguimiento para la verificación del cumplimiento de las órdenes, por parte de las entidades del SNARIV. De esta forma, la presencia de estructuras de Grupos Armados Organizados que tienen influencia en varios municipios, obstaculiza la labor de la fuerza pública para garantizar las condiciones de acceso a los funcionarios de la URT, de las alcaldías locales, y generan presión en las actuaciones de los jueces de restitución de tierras, como es el caso de la Región del Urabá.

En adición a lo anterior, existe otro factor determinante para el cumplimiento de órdenes judiciales en materia de restitución de tierras, como es el componente presupuestal, debido a que la mayoría de los municipios donde se implementa la política de restitución, carecen de recursos financieros propios para atender las necesidades de logística y garantizar una capacidad de gestión que permita dar celeridad al cumplimiento de órdenes y sentencias, en lo de sus competencias. Este tipo de limitaciones reduce la ejecución de los programas y proyectos contemplados dentro de las acciones de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, con lo que se vulneran los derechos de este segmento poblacional en materia de acceso a vivienda digna, seguridad alimentaria, estabilidad social y seguridad, todos estos factores decisivos para la consolidación de la paz en los territorios, por lo que sería de buen recibo propender por un desarrollo normativo, que apuntara a materializar los derechos de la población restituida, a fin de que pudieran retornar a sus territorios en condiciones de seguridad y estabilidad socio económica.

Ahora bien, en lo que respecta al cumplimiento de órdenes a cargo de la Defensoría del Pueblo orientadas a brindar atención y acompañamiento jurídico en procesos de sucesión y familia, es preciso establecer que existe una serie de barreras que impiden el avance en el cumplimiento de las mismas, no relacionadas con la gestión institucional, sino con aspectos inherentes a la dificultad para contactar a los potenciales titulares del derecho de restitución (herederos); imposibilidad de cumplir con el lleno de los requisitos necesarios para el inicio del proceso de apertura de

sucesión ante los jueces de familia por parte del defensor público asignado; escasez de recursos económicos de parte de los potenciales herederos del causante para solventar los gastos que demanda el proceso de sucesión, para dar cumplimiento de las órdenes judiciales en materia de sucesión, pues dentro del proceso no se reglamentó este aspecto como un factor importante, si se tiene en cuenta que muchas de las víctimas amparadas en restitución fallecieron durante los hechos victimizantes o durante el proceso, quedando el derecho en cabeza de los herederos. Situaciones estas que afectan el cumplimiento de las órdenes dadas a la entidad, por lo que se hace necesario insistir en un desarrollo normativo en materia de las sucesiones derivadas del proceso de restitución de tierras.

Igualmente, es clara la necesidad de reglamentar lo concerniente a los segundos ocupantes, a quienes se les brinda la representación judicial desde la Defensoría Pública, pero que más allá de garantizar su derecho a ser escuchados en los procesos de restitución de tierras que los involucran, es clave un desarrollo normativo que le brinde al juez todos los elementos alternativos de solución o prevención de cualquier situación problemática que pueda surgir dentro de los casos, por cuenta de la presencia de terceros en condición de vulnerabilidad, que han llevado a dificultades en la materialización del derecho de restitución en algunos casos.

1.1.5.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 sobre restitución de tierras para las víctimas del conflicto

En el informe de seguimiento elaborado por la Defensoría del Pueblo en 2021, con relación al programa de restitución de tierras, se identificó que persiste un problema estructural por el reiterado incumplimiento de las entidades para materializar lo ordenado en las sentencias, generando, de esta forma, incertidumbre respecto al compromiso estatal con la reparación integral de los derechos de las víctimas, aun cuando suele argumentarse la insuficiente destinación de recursos para la atención y materialización de órdenes.

Dado lo anterior, esta entidad de derechos humanos hizo un llamado a la institucionalidad comprometida con la implementación de esta política, en aras de fortalecer los mecanismos y herramientas dispuestos para la interoperabilidad de las bases de datos, generadas a partir del ejercicio de la implementación de la Ley 1448 de 2011 y, de esta forma, “superar las deficiencias advertidas en la coordinación de la URT con la Justicia de Paz”.

De conformidad con las conclusiones y recomendaciones dadas, la URT, en respuesta a requerimiento de la Defensoría del Pueblo⁷¹, indicó que mediante coordinación interinstitucional ha promovido la interoperabilidad entre los sistemas de información, de manera que se logre facilitar y agilizar el proceso de restitución de tierras, avanzando en el intercambio de información dispuesta por otras entidades o por la misma URT. El Nodo de Tierras y X Road Colombia son los dos mecanismos que están en funcionamiento y actualmente tienen disponibles servicios de intercambio de información con las siguientes entidades:

⁷¹ Comunicación DSC2-202201324, fechada del 9 de febrero de 2022.

- ✓ Registraduría Nacional del Estado Civil
- ✓ Fiscalía General de la Nación
- ✓ Agencia Nacional de Tierras
- ✓ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV
- ✓ Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- ✓ Superintendencia de Notariado y Registro
- ✓ Acción Integral contra Minas Antipersonal - AICMA
- ✓ Catastro Antioquía
- ✓ Consejo Superior de la Judicatura
- ✓ Agencia Nacional de Hidrocarburos
- ✓ Alcaldía de Medellín

Asimismo, la URT reportó que se está avanzando en la gestión y coordinación interinstitucional para mejorar la interoperabilidad y en este escenario, nuevos servicios de intercambio están siendo impulsados, entre los que se resalta el servicio de consulta de formalización de predios, siendo la Agencia Nacional de Tierras la entidad que dispone de la información relacionada con esta oferta.⁷² De igual forma, la entidad resalta la articulación para transmitir información para el desarrollo e implementación de la labor del catastro multipropósito; a su vez, destacamos que, para el cumplimiento efectivo de las sentencias, se impulse la actualización catastral y registral derivados de los procesos de restitución.

Por otro lado, conforme a lo reportado por la URT, para el cumplimiento de las órdenes judiciales, esta entidad resalta la implementación de acciones orientadas a la gestión e información sobre las sentencias, incluyendo las entidades vinculadas, las gestiones y avance en el cumplimiento de los fallos judiciales, así como la materialización de las medidas complementarias que vinculan a entidades del nivel nacional y territorial.

En la misma línea y dentro del seguimiento efectuado a la política de restitución de tierras, vale la pena destacar el esfuerzo institucional desplegado para lograr la articulación interinstitucional con miras a facilitar el acceso y retroalimentación de información requerida para el análisis y estudio de las solicitudes de restitución de tierras, la construcción de las demandas y el cumplimiento de las órdenes judiciales. En ese sentido, se destaca que, actualmente, existen mecanismos bilaterales de interlocución entre la URT con la UARIV, la ANT, la Defensoría del Pueblo y el IGAC, encaminados a la colaboración armónica que debe existir entre las entidades que intervienen en la ejecución de las medidas de restitución de tierras. De igual forma, la URT cuenta con convenios interadministrativos suscritos con entidades tales como la FGN, la SNR, la ANH y la ANM para efectos del intercambio de información. En adición, están en funcionamiento espacios tales como los Subcomités Técnicos de Restitución de Tierras a nivel departamental, las Mesas Étnicas para el cumplimiento de las sentencias, las Mesas de Cuellos de Botella y estrategias de acompañamiento a las administraciones municipales para la ejecución de las órdenes proferidas por jueces y magistrados. (URT, 2022).

En la misma línea, la Defensoría tuvo conocimiento de la implementación de la herramienta “consolidado general de sentencias,” por parte de la URT, mediante la cual se identificaron 6.782 sentencias a 15 de enero de 2022. Igualmente, se

⁷² Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras.

sistematizaron las órdenes dirigidas a otras entidades del SNARIV y, como consecuencia, la entidad reportó gestiones en el cumplimiento de 552 órdenes judiciales en ruta individual y 65 con carácter colectivo, de competencia de otras entidades nacionales y locales.

Por lo expuesto, la Defensoría debe reconocer las acciones implementadas por la Unidad relacionadas con las recomendaciones que se efectuaron en procura de avanzar con el diseño de herramientas para la coordinación interinstitucional. No obstante, ante la diversa oferta de servicios, la exhortaremos ahora a publicar ampliamente estas herramientas tecnológicas para garantizar un mayor impacto en el acceso a la información y aumentar el esfuerzo institucional para mejorar la interoperabilidad.

En el informe aludido se indicó la necesidad de brindar protección jurídica a los segundos ocupantes, por lo que se invitó al Gobierno y al legislativo para avanzar en una regulación a favor este grupo poblacional igualmente vulnerable, toda vez que aún se encuentra pendiente un marco regulatorio sobre este asunto, que ya se ha evidenciado como un obstáculo para la efectividad de la política y la garantía de los derechos de las víctimas, como se observa a partir de los conflictos entre ocupantes de predios restituidos y beneficiarios de los fallos de restitución de tierras, situación contraria al objeto establecido por la justicia transicional, respecto a la paz y a la reconciliación.

Sobre este asunto, esta institución identificó que, de acuerdo a la información proporcionada por la URT, a corte de 15 de marzo de 2022 se han proferido 722 órdenes para atender a los segundos ocupantes, de las cuales se han cumplido 293 en 17 departamentos. En el 47% de los casos cumplidos por parte de la URT, correspondieron a aquellos donde el operador judicial decidió conservar el predio a favor del segundo ocupante en consideración al principio de Acción sin Daño. En el 22% de los casos, se atendió a los segundos ocupantes a través de un predio equivalente a una (1) UAF; el 6% mediante proyecto productivo y el 3% a través de gestión de compra de predios.

A la fecha, la Defensoría conoció que se encuentra pendiente la discusión de ponencia para primer debate en el Senado de la República del Proyecto de Ley 170 de 2021 “Por la cual se regula en la Ley 1448 de 2011 la situación jurídica de vulnerabilidad de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución”, radicado el 18 de agosto de la anterior vigencia. Es relevante destacar que este proyecto de Ley busca regular la situación jurídica de los segundos ocupantes en los procesos de Restitución de Tierras, toda vez que existe un vacío normativo frente a la situación, sobre la cual es necesario legislar.

1.1.5.3. Conclusiones

- Sigue siendo un tema que amerita atención el relativo a la cantidad de solicitudes negadas para inscripción, toda vez que el porcentaje de las mismas es sumamente elevado (65% aprox.) en comparación con las que se admiten. Si bien es cierto que se aducen diferentes razones, se requiere una revisión aleatoria de los trámites negados en orden a determinar si el debido proceso se ha garantizado debidamente. En el mismo sentido, se requiere identificar, agrupando, las diferentes razones esbozadas en los actos administrativos para evaluar la consistencia de los trámites.

- Se requiere igualmente voluntad política del Gobierno Nacional y el Congreso de la República para atender la situación jurídica y social que se advierte respecto de los segundos ocupantes en el proceso de restitución y la cual es cada vez más preocupante por corresponder a un factor de conflictividad social. Lo anterior, si se tiene en cuenta que el trámite legislativo de prórroga de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, se enfocó en la temporalidad de la ley, mientras se desestimaron otros aspectos, entre ellos el relativo a terceros y dentro de estos, los segundos ocupantes, que requieren un marco normativo que regule su situación jurídica dentro del trámite de restitución y en armonía con lo que en ese sentido ha dicho la Corte Constitucional.
- Es urgente revisar de manera interinstitucional las condiciones de seguridad en los territorios donde se deben ejecutar las órdenes judiciales, de manera que se pueda avanzar en el cumplimiento de las mismas, en particular aquellas pendientes de iniciar trámite, pues conforme a la URT el total de solicitudes pendientes suma un total de 17.093 a marzo de 2022.
- Desde lo presupuestal y financiero se necesita que el presupuesto de la URT se fortalezca y aumente para atender un mayor número de solicitudes que apunten a la meta prevista en el Conpes, toda vez que en la reunión de su Consejo Directivo se planteó la atención de un porcentaje muy por debajo de las metas previstas para garantizar la reparación integral a las víctimas del conflicto.
- En la atención, estimación y concreción de los proyectos productivos se debe garantizar la participación comunitaria como una manera de racionalizar la inversión en los mismos, así como garantizar el control social. En el mismo sentido los proyectos deben garantizar sostenibilidad en el tiempo pues es de esa forma que se ha de entender cumplida la reparación.
- Es importante que los costos adicionales que se ocasionen con el trámite del proceso y la ejecución de la sentencia sean asumidos por el Estado y que de igual manera se trasladen recursos a los entes territoriales para atender los costos en que se pueda incurrir con la ejecución de las sentencias.

1.1.5.4. Recomendaciones

Al Gobierno Nacional

- Se requiere que mediante iniciativa gubernamental o bien con ocasión de iniciativa legislativa, se orienten acciones concretas que propendan por la protección de los segundos ocupantes como sujetos en condiciones de vulnerabilidad, que les permita el acceso a la justicia con el fin de garantizar la materialización de las órdenes emanadas de las sentencias de restitución de tierras.

- Implementar una política de seguridad integral, en coordinación con los organismos de seguridad del Estado y la Fuerza Pública, con el objeto de garantizar la seguridad, integridad y la vida de los ciudadanos y funcionarios de las entidades encargadas de adelantar las acciones de restitución de tierras en los territorios.
- Liderar una estrategia que permita la articulación e intervención de las diferentes entidades competentes, que facilite acciones unificadas que mitiguen los riesgos que se presentan en las zonas microfocalizadas.

A la Unidad de Restitución de Tierras

- Convocar a la ANT a participar de manera efectiva en el trámite de restitución de manera que desde esa entidad y a partir de la articulación interinstitucional, se ofrezcan soluciones efectivas en aquellos casos en que procede la compensación o en los que los predios se encuentran ocupados por terceros, terceros que a su vez han consolidado una situación tal de ocupación que convierte el desalojo en otro problema social de gran envergadura, pues los tenedores primarios, por el tiempo transcurrido, han constituido familias y de alguna manera, como secuela del conflicto, se han tornado en población igualmente vulnerable.
- Propiciar la articulación interinstitucional de manera efectiva con las entidades competentes, para impulsar el cumplimiento de las órdenes emanadas de las decisiones judiciales, en materia de restitución de tierras, para materializar los derechos de la población restituida, que involucre no solo a entidades del orden nacional, sino también regional, como actores fundamentales del proceso.
- Articular con las demás instituciones del Estado políticas transversales con enfoque diferencial, orientadas a la satisfacción eficaz de las necesidades identificadas en los territorios, priorizando, el avance de la ejecución de los proyectos de vivienda digna para la materialización de los retornos a los predios. Asimismo, se debe garantizar el mejoramiento de la oferta de servicios públicos esenciales, para garantizar el bienestar de la población rural.
- Fortalecer los espacios de formulación del programa de proyectos productivos, donde se realicen estudios de mercado para conocer los precios de los productos a emplear en la ejecución de los proyectos, al igual que las condiciones que requiere el predio en mejoras para desarrollar el proyecto productivo.
- Socializar y difundir las herramientas de interoperabilidad establecidas con otras entidades para el intercambio de información y, además, dinamizar la prestación del servicio y garantizar el acceso a las bases de datos, por parte de los usuarios.

1.1.6. LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y EL ACUERDO FINAL

1.1.6.1. Balance de la implementación frente a los compromisos en relación con los MASC

Para el avance del indicador correspondiente a A.12, *Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento*, se estableció la línea de acción correspondiente a *Resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural (previa creación de la Jurisdicción Agraria)* el cual tiene como producto *Crear mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades*, buscando dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz. Su implementación se encuentra a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

En este indicador se pretende fortalecer los mecanismos existentes, específicamente, la conciliación (en derecho y en equidad)⁷³; al igual que adelantar las acciones que sean de competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho para promover el funcionamiento de estos mecanismos en relación con el uso y tenencia de la tierra, aclarando que su sostenibilidad compete a la autoridad territorial. El fortalecimiento se dará mediante acciones tales como la formación y socialización en los municipios PDET donde se implementen, aumento del número de operadores, jornadas y conciliaciones adelantadas en temas de uso y tenencia de la tierra.

Para el desarrollo de esta meta se tiene que de acuerdo a lo reportado en el SIPO a corte de septiembre de 2021, el Ministerio de Justicia adelantó tres estrategias de intervención para el fortalecimiento de la conciliación y la mediación (tanto en derecho como en equidad).⁷⁴ En primer lugar, se adelantaron iniciativas propias de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. En este punto, se ejecutó un proyecto con el fin de diagnosticar el uso de la figura de la mediación en contextos rurales en ocho municipios: Carepa y Chigorodó (Antioquia), Condoto y Medio Atrato (Chocó), El Charco y Mosquera (Nariño), Puerto Asís y Puerto Caicedo (Putumayo). Por otra parte, se adelantaron 25 jornadas de conciliación extrajudicial, con énfasis en conflictos relacionados con el uso y tenencia de la tierra.

En segundo lugar, se llevaron a cabo acciones de articulación interinstitucional a través de 4 jornadas de formación en temas de conciliación de conflictos relacionados con el uso y la tenencia de la tierra en los municipios de Rioblanco (Tolima), Valencia (Córdoba), Ciénaga (Magdalena) y Cáceres (Antioquia).

⁷³ Es de recordar que la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-073 de 2018 estableció la exequibilidad condicionada del Artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017 que establece la creación de los MASC, priorizando la conciliación en asuntos agrarios y de tierras. La creación de nuevos mecanismos es una facultad potestativa del Congreso de la República.

⁷⁴ Información extraída de <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/VEAbcYqgaq44bFzS76lj>

Se adelantaron actividades en el marco de la gestión y administración de recursos de Cooperación Internacional, en especial el Fondo para la Paz. Se realizó la caracterización de conflictos en los municipios de Jambaló, Caldonó, Buenos Aires y Miranda (Cauca), Nóvita, Condoto, Unguía y Bojayá (Chocó) y San José de Uré, Tierralta y Puerto Libertador (Córdoba) y se desarrolló el módulo de capacitación sobre Conciliación de Conflictos relacionados con el uso y la tenencia de la tierra.

Como acciones de articulación institucional, la Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento que distintas entidades tales como la ANT, ART, Ministerio del Interior, MADR, Ministerio de Justicia y del Derecho y la PGN han adelantado acciones en la Mesa MASC, para la articulación e implementación de estos mecanismos en los municipios PDET y de esta forma, establecer un piloto de gestión a conflictos, el cual ya fue socializado a las instancias de la MPC-CNTI y la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras -NARP-.⁷⁵

En este marco también se tiene previsto el indicador de *Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento* (A.G.6). Para la vigencia 2021, este indicador cuenta con un 100% de cumplimiento en el SIIPO.

Las estrategias adelantadas van en dos sentidos. Primero, procesos de formación, promoción y divulgación a través de estrategias tales como las jornadas móviles de servicios de justicia y resolución de conflictos; formación de conciliación de asuntos relacionados con el uso y tenencia de la tierra y la realización de jornadas gratuitas de conciliación. En segundo lugar, se han generado piezas comunicativas y de difusión en campañas relacionadas con mujer, asuntos de género y conflictos asociados al uso y tenencia de la tierra.

Estas estrategias se han implementado principalmente en Dibulla (La Guajira), Santander de Quilichao (Cauca), Cúcuta (Norte de Santander), Ibagué (Tolima), Pitalito y San Agustín (Huila), Bugalagrande, Andalucía y Tuluá (Valle del Cauca).

Los avances publicados en esta materia, hacen énfasis en toda la etapa de preparación y capacitación a los equipos que adelantarán las jornadas de conciliación, por lo que se espera obtener avances a corto plazo de los Mecanismos de Conciliación y Resolución de Conflictos de uso y tenencia de tierra, con la intervención participativa de las comunidades, ya creados y en funcionamiento. Con base en lo cual, sea posible hacer un balance de su impacto en el ámbito rural, mediante cifras de número de solicitudes de conciliación presentadas, existencia de acuerdos conciliatorios, entre otra información que permita inferir la efectividad de estos mecanismos, sus fortalezas o desventajas según el desarrollo e implementación de los mismos.

En la metodología de medición del indicador A.12, se establece que para su seguimiento se deberá presentar un informe contentivo del diagnóstico de la

⁷⁵ Respuesta a preguntas orientadoras ANT, fechada del 25 de marzo de 2022.

conflictividad, la definición de acciones de fortalecimiento de los MASC en punto al uso y tenencia de la tierra, la implementación de las acciones correspondientes, la definición del arreglo institucional alcanzado, las acciones de acompañamiento realizadas a los municipios y los operadores y, finalmente, recomendaciones. Dicho documento se encuentra pendiente de publicación, a la fecha de elaboración del presente documento, según la revisión en el SIIPO.

De igual forma, para el indicador A.G.6, la metodología de medición consiste en un informe anual contentivo de las actividades realizadas en la estrategia, así como los criterios de priorización establecidos, documento que también se encuentra pendiente de publicación, resaltando que si se observa un recuento de acciones generales en la descripción cualitativa de los avances publicados en SIIPO.

En este punto, por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación ha recomendado evaluar los resultados de la conciliación implementada en las zonas rurales, con el fin de poder determinar si con este tipo de acciones adelantadas por el Ministerio se está dando cumplimiento a lo pactado en el AFP en punto a la implementación de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra o si se debe considerar la opción de crear nuevos mecanismos por parte del Congreso de la República, a la luz de lo establecido en la Sentencia C-073 de 2018.⁷⁶

Por otra parte, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 143 de 2021, revisado en la sección anterior, contempla dentro de su objeto, el establecimiento de mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, de manera tal que sean coherentes con la naturaleza de los conflictos que se presentan en la ruralidad colombiana y se propenda por evitar su escalamiento. En este Proyecto se determina que las autoridades judiciales deberán velar por el uso prevalente de los MASC en los asuntos agrarios y rurales que sean susceptibles de conciliación. Estos deben tener criterios diferenciales a favor de las mujeres rurales y los pueblos étnicos. Por otra parte, también se da vía libre a mecanismos comunitarios y tradicionales de solución de conflictos. (Art. 117° Proyecto de Ley).

Este Proyecto de Ley, establece los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales. Representa además un importante avance frente a este tema, pues contempla un desarrollo de los MASC señalando situaciones como la procedencia de la conciliación, conciliación prejudicial, competencia para conciliar, audiencia y aprobación de acuerdos, entre otros temas que facilitarían la solución de controversias de índoles agrarias y rurales. No obstante, como se evidenció en el acápite anterior aún está en discusión en el Congreso de la República.

Herramientas tales como el SART, protocolos y guías de conciliación constituyen hojas de ruta para que las instituciones y actores involucrados adopten acciones preventivas que eviten la profundización de los conflictos ya existentes y la emergencia de otros. Sin embargo, los retos institucionales y comunitarios para la gestión oportuna de este tipo de fenómenos son enormes y requerirán un mayor esfuerzo y cualificación a nivel

⁷⁶ Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Procuraduría General de la Nación, agosto de 2021.

técnico, operativo y presupuestal para lograr una estrategia de atención y gestión integral, especialmente en punto a los conflictos derivados por acceso, uso y tenencia de la tierra.

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha priorizado el MASC de la conciliación como estrategia para el abordaje de conflictos entre particulares que surjan con ocasión de disputas en torno al uso y tenencia de la tierra. Sin embargo, las acciones de fortalecimiento han estado principalmente direccionadas a capacitación y formación en el uso y apropiación de este MASC en los municipios PDET.

No obstante, dar cumplimiento a lo establecido en el AFP implica impulsar un nuevo diseño institucional, normativo y jurídico que permita superar las barreras que actualmente enfrenta la implementación de los MASC como están establecidos en la actualidad, especialmente, las dificultades que enfrentan las zonas rurales más apartadas del país para que estas herramientas realmente sean útiles y eficaces en punto a la transformación de los conflictos que se suscitan en torno a la tierra.

1.1.6.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 en relación con los MASC

En desarrollo del informe de seguimiento y balance del proceso de implementación de los puntos N.º 1 y 4.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la Defensoría del Pueblo recomendó lo siguiente:

- *A la Agencia Nacional de Tierras se recomienda iniciar, a la mayor brevedad, las gestiones de administración de personal, bienestar social, selección, registro y control, capacitación, incentivos y desarrollo del talento humano, con miras a viabilizar la conformación de los equipos técnicos en este campo.*
- *Al Gobierno Nacional preparar una reforma legal que fortalezca y concrete las facultades de la Agencia Nacional de Tierras, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de los jueces agrarios y de las demás entidades gubernamentales que participen en los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos para asuntos agrarios y rurales, sobre todo, en lo relativo a la disposición de los bienes de la Nación, de suerte que se permita a estos entes proponer fórmulas conciliatorias reales en los conflictos que se susciten sobre predios pertenecientes al Estado, con lo cual se permitiría remover la barrera jurídico-sustancial que a la fecha entraba el funcionamiento de la conciliación en un número importante de casos que involucran a tierras del Estado. Naturalmente, con miras a precaver extralimitaciones o abusos derivados del ejercicio de este mecanismo, se deberán contemplar los dispositivos de control a que haya lugar, de suerte que a la par que se logre optimizar el uso de esta herramienta, se adopten salvaguardas adecuadas para amparar el patrimonio inmobiliario del Estado. (2021, p. 169).*

En punto a la primera recomendación, la ANT informó a esta Delegada que dicha entidad cuenta con el Equipo de Diálogo Social y Gestión a Conflictos adscrito a la Dirección General, el cual tiene roles de facilitación y articulación. De acuerdo a la ANT, estos conflictos son atendidos a través de dos estrategias: i) mesas técnicas y espacios de interlocución y ii) espacios de formación dirigidos a los miembros de las organizaciones sociales y comunidades rurales.⁷⁷

La intervención de este equipo de diálogo social se realiza a través de tres acciones: i) demanda, es decir, de acuerdo a los procedimientos misionales de la ANT; ii) oferta, en el cual se realiza atención a los conflictos identificados en el Barrido Predial Masivo y iii) fortalecimiento institucional al interior de la entidad.⁷⁸

Revisando los informes de gestión institucionales durante la vigencia 2021⁷⁹, se observa que este Equipo de Diálogo Social ha realizado distintas acciones de acompañamiento al interior de los procedimientos que adelantan las distintas dependencias de la ANT, especialmente en lo relacionado con acciones de concertación y diálogo en conflictos interétnicos, interculturales e intraétnicos, realizaron 56 acompañamientos de diálogo social. Por otra parte, han llegado a este equipo un sinnúmero de solicitudes para efectuar acompañamiento en varias regiones del país, como es el caso del departamento del Cauca, debido a la alta conflictividad que se presenta en este territorio.

Como resultado de la vigencia 2021, se tiene que la ANT elaboró y presentó ante las comunidades étnicas la *Guía Integral y Metodológica de Resolución de Conflictos Territoriales por el Uso y Tenencia de la Tierra*, la cual tiene una sección sobre los MASC y su implementación al interior de la entidad. Previamente, la entidad había construido la Guía de Conciliación en virtud de lo consagrado en el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017, la Sentencia C-073 de 2018 y las metas establecidas en el actual Plan Nacional de Desarrollo.

Como articulación entre estos dos instrumentos, se tiene un tercero, denominado *Protocolo de Resolución de Conflictos Territoriales* el cual dispone los mecanismos de articulación al interior de la autoridad nacional de tierras y entre entidades para atender los conflictos a través del uso de los MASC. La ANT informa que actualmente emplea los mecanismos de conciliación y mediación para gestionar los conflictos en territorio por acceso, uso y tenencia de la tierra.

A corte de marzo de 2022, la ANT informa que a nivel país se han identificado en total 195 conflictos territoriales. De estos, 165 corresponden a conflictos por demanda, que se encuentran caracterizados y con ruta de gestión; 26 casos han sido resueltos de manera exitosa y 4 corresponden a los conflictos en municipios focalizados para el OSPR. El departamento que presenta mayor nivel de conflictividad es el Cauca, con la

⁷⁷ Comunicación 20226000089841, fechado del 8 de febrero de 2022, pág. 19. Respuesta a preguntas orientadoras ANT, fechada del 25 de marzo de 2022.

⁷⁸ Comunicación 20226000089841, fechado del 8 de febrero de 2022, pág. 20

⁷⁹ Informe De Gestión De La Agencia Nacional De Tierras Vigencia 2021. Consultado en: <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Informe-gestion-2021V2-1.pdf>

caracterización de un total de 32 casos. Así mismo, los conflictos más representativos son los interculturales (que involucran comunidades campesinas y poblaciones étnicas), correspondientes al 31,28% del total (65 casos).

Las necesidades de presencia en territorio demandan un mayor fortalecimiento de este equipo técnico en campo, el cual debe orientarse a la ampliación de su capacidad operativa, presupuestal, funcional y técnica a fin que logre desplegarse una estrategia efectiva de abordaje y atención a conflictos de tierras y rurales en aquellos territorios que presentan mayores niveles de escalamiento y tensión que, justamente coinciden con departamentos y municipios caracterizados por una baja presencia institucional.

Sin embargo, dados los tipos de conflictos territoriales que se han caracterizado a nivel nacional, es preciso fortalecer a este equipo en su capacidad para disponer de estrategias de diálogo intercultural que permitan poner en marcha mecanismos de concertación y mejorar los canales de comunicación entre las comunidades y de estas con el Estado, en un contexto de amplia diversidad y pluralidad cultural.

Desde el año 2021 la ANT ha venido implementando el Sistema de Alertas y Respuestas Tempranas -SART- que tiene por objetivo identificar y monitorear de manera oportuna la emergencia y desarrollo de conflictos en territorio para la emisión de recomendaciones y la promoción de una respuesta institucional adecuada, de manera tal que se evite el escalamiento de los conflictos.

En este punto, se resaltan los esfuerzos institucionales adelantados por la ANT para disponer de un diseño institucional que permita atender y gestionar de manera oportuna las tensiones y problemáticas por el acceso, uso y tenencia de la tierra que se presentan en los territorios y que en su gran mayoría involucran a sujetos de protección constitucional especial, como es el caso de comunidades campesinas y pueblos étnicamente diferenciados. Herramientas tales como el SART, protocolos y guías de conciliación constituyen hojas de ruta para que las instituciones y actores involucrados adopten acciones preventivas que eviten la profundización de los conflictos ya existentes y la emergencia de otros. Al respecto, se encontró que de los 195 casos identificados, fueron resueltos de manera exitosa 26, de manera tal que los retos institucionales y comunitarios para la gestión oportuna de este tipo de fenómenos son enormes y requerirán un mayor esfuerzo y cualificación a nivel técnico, operativo y presupuestal para lograr una estrategia de atención y gestión integral, especialmente en punto a los conflictos derivados por acceso, uso y tenencia de la tierra.

1.1.6.3. Conclusiones

- En consonancia con lo establecido para la creación de la Jurisdicción Agraria, es preciso impulsar el avance de los MASC, así como una normatividad adecuada frente a estos mecanismos que permita superar las disputas en temas agrarios, susceptibles de conciliación, con lo cual se aportaría a la solución de la congestión judicial que se lleguen a presentar, a pesar de que se encuentra en discusión un proyecto de ley que aborda estas temáticas.

- Los únicos avances reportados a la fecha dan cuenta, por parte de la autoridad nacional de tierras, de las labores adelantadas por el Equipo de Diálogo Social en distintas zonas del país donde se reflejan altos niveles de conflictividad en torno a tierras y territorios. También se resaltan los esfuerzos institucionales adelantados por la ANT por disponer de un diseño institucional que permita atender y gestionar de manera oportuna las tensiones y problemáticas por el acceso, uso y tenencia de la tierra que se presentan en los territorios y que en su gran mayoría involucran a sujetos de protección constitucional especial, como es el caso de comunidades campesinas y pueblos étnicamente diferenciados.
- Por otra parte, si bien el Ministerio de Justicia y del Derecho ha adelantado labores de intervención para el fortalecimiento de algunos Mecanismos de Solución de Conflictos a través de acciones de intervención, estos requieren de un fortalecimiento en la implementación de casos concretos que permitan la solución de conflictos en los territorios. Es así que resulta valioso el informe pendiente de publicación por parte del Ministerio, que dará cuenta de la definición de acciones de fortalecimiento de los MASC sobre uso y tenencia de la tierra, el respectivo componente estratégico y operativo y las acciones adelantadas.
- En suma, similar al caso de la jurisdicción agraria, el componente temático del AFP de los MASC ha tenido avances en su preparación y capacitación, dejando pendiente su aplicación en casos concretos que impulsen el desarrollo de los territorios. Los avances desde el nivel gubernamental en punto al fortalecimiento y puesta en marcha de los MASC, son exiguos frente a los compromisos adquiridos en el Acuerdo.
- Es importante que los indicadores de cumplimiento reportados en SIIPO presenten información relacionada con el desarrollo de las iniciativas adelantadas por el Ministerio de Justicia, en el fortalecimiento de la conciliación y la mediación ya que es importante contar con el diagnóstico que permita establecer las principales causas de controversias y la forma más adecuada de abordar este tipo de problemáticas.

1.1.6.4. Recomendaciones

- Al Gobierno Nacional, poner en marcha los mecanismos de reforma necesarios para fortalecer y definir las competencias de las entidades gubernamentales que deben operar los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos en temas agrarios y de tierras.
- A la Agencia Nacional de Tierras, poner en marcha los arreglos institucionales necesarios a nivel estratégico, operativo, técnico y presupuestal para el fortalecimiento de las dependencias y áreas que al interior de la entidad atienden y gestionan la multiplicidad de conflictos que se presentan en el país en torno a la tierra y al territorio.

- Al Ministerio de Justicia y del Derecho publicar para el acceso público, los informes que den cuenta del fortalecimiento e implementación de los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, de conformidad con la metodología de medición establecida en la ficha técnica de los Indicadores A.G.6 y A.12. del SIPO. Con ello, se esperaría dar cuenta del avance cuantitativo para las vigencias 2021 y 2022.
- Al Congreso de la República se recomienda tramitar y discutir de acuerdo a los reglamentos vigentes y los términos legales, aquellas iniciativas de ley relacionadas con los métodos de resolución de conflictos en asuntos agrarios y rurales. Lo anterior, con el fin de avanzar prontamente en obtener una herramienta legal que entre a regular jurídica e institucionalmente los conflictos que se presentan en torno a la tierra y al territorio y, en términos generales, aquellos que se desenvuelven en la ruralidad.

1.1.7. LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y EL ACUERDO FINAL

1.1.7.1. Balance de la implementación frente a la instauración de una jurisdicción agraria

El Proyecto de Ley No. 143 tiene por objeto establecer una regulación para la resolución de controversias respecto de los derechos de propiedad, posesión, ocupación, usufructo, servidumbre, uso y tenencia de bienes inmuebles ubicados en zona rural, así como las relaciones de carácter agrario. Se crea la especialidad agraria y rural tanto en la jurisdicción ordinaria como en la jurisdicción contencioso-administrativa.⁸⁰

Así las cosas, con el fin de corregir las falencias de las iniciativas archivadas en las legislaturas anteriores, en esta oportunidad se incorporan herramientas cruciales para equilibrar las relaciones jurídicas y socioeconómicas en el ámbito rural, a través de medidas tales como la creación de despachos judiciales itinerantes, estos últimos que resultan de gran relevancia para la aplicación del enfoque de género en favor de las mujeres rurales y la observancia de las condiciones geográficas particulares de la inmensa mayoría de la ruralidad colombiana, la aplicación de fallos extra y ultra petita, representación plural de las partes, entre otros.⁸¹

En la ponencia positiva para el segundo debate, sin embargo, se hizo énfasis en la necesidad de incorporar el componente ambiental, teniendo en cuenta el carácter inescindible del vínculo, relación y correspondencia de las relaciones agrarias con lo ambiental, en el contexto particular colombiano. Así las cosas, se busca con la modificación para segundo debate, que se puedan regular los conflictos suscitados en torno a actividades de uso y aprovechamiento que se adelanten en áreas de especial

⁸⁰ El texto que se propone para este Proyecto de Ley corresponde al último texto acordado en la legislatura pasada (PLE 134/20C - 395/21S) tanto con el Ministerio de Justicia y del Derecho como con los congresistas que tuvieron observaciones al respecto.

⁸¹ Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria Número 143 de 2021 Cámara.

importancia ambiental, incluidas en el SINAP, las reservas forestales, ecosistemas estratégicos y otras categorías de protección.⁸² De esta forma, se buscaría subsanar los vacíos existentes en los anteriores proyectos de ley.

Como parte de la incorporación del enfoque ambiental, se adicionan dos principios: i) protección del medio ambiente, estableciendo que los operadores judiciales deberán promover actividades económicas para lograr el uso adecuado del suelo y el desarrollo sostenible y ii) la incorporación y aplicación de los ODS.

El Proyecto de Ley enfatiza los principios de igualdad, equidad de género y protección reforzada a favor de las mujeres rurales, buscando su materialización a través de la adopción de medidas que faciliten el acceso a la justicia. La ponencia para segundo debate amplía este alcance, estableciendo varias disposiciones: i) las organizaciones de mujeres podrán ejercer labor de asesoría, acompañamiento y coadyuvancia, sin que sea necesario demostrar una relación entre estas y la parte interesada; ii) diseño e implementación de MASC en favor de las mujeres rurales y campesinas y iii) procedimientos y criterios diferenciales que atiendan a las particularidades y grados de vulnerabilidad específicos de las mujeres rurales.

Otra de las novedades del texto para segundo debate es que se disponen medidas para garantizar la plena operatividad de los Juzgados Administrativos y los Juzgados Agrarios, Rurales y Ambientales Administrativos en los municipios PDET y demás zonas priorizadas para la implementación del AF. Dichas medidas contemplan procedimientos flexibles para la provisión de cargos y modelos de gestión diferenciados de acuerdo a las características de las zonas rurales. (Art. 18). Se establece, además la consulta con el MADR y el MADS en aras de definir las zonas priorizadas para la implementación de esta especialidad jurisdiccional en punto a lograr la definición de áreas de mayor conflictividad agraria y ambiental. (Art. 19° y Art. 20).

Sin embargo, el articulado propuesto (tanto en la ponencia original como el de segunda ponencia) va más allá de estos criterios de priorización y establece que la implementación progresiva de la especialidad también podrá adelantarse en municipios con la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, con especial atención en los derechos de las víctimas del conflicto, de los niños y niñas, de las mujeres, y de las personas adultas mayores. Igualmente, con el propósito de garantizar la atención judicial a los ciudadanos rurales en el territorio nacional, los despachos judiciales agrarios, rurales y ambientales administrativos, así como los jueces agrarios, rurales y ambientales ordinarios podrán atender la competencia funcional de ambas especialidades. (Art. 126, Ponencia segundo debate). (Subrayado y negrilla en texto original, correspondiente a la modificación propuesta respecto del Proyecto de Ley 134 de 2021).

⁸² Ponencia aprobada en primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria Número 143 de 2021 Cámara.

Frente a este Proyecto de Ley, el MHCP efectuó comentarios enfocados en el análisis de impacto fiscal que su aprobación e implementación generaría.⁸³ Esta entidad considera que, dado que se tiene previsto la creación de 322 despachos y equipos, a precios de 2021 actualizados al IPC, su costo sería de \$420.403 millones. Argumenta la cartera de Hacienda que la iniciativa generaría costos fiscales de \$543.6 mil millones al año para garantizar que en cada municipio haya un juez y un fiscal y \$8.2 billones anuales por concepto de alcanzar el estándar establecido por la OCDE de 65 jueces por cada 100.000 habitantes. En razón a lo anterior, el MHCP mediante radicado 2-2021-058256 comunicó a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes que se abstuviera de emitir concepto favorable y solicitaba considerar la posibilidad del archivo a la iniciativa ya que presentaba un elevado costo para su implementación en el actual contexto fiscal.

Frente a las objeciones del MHCP se indica que el mismo Proyecto de Ley establece mecanismos para garantizar la financiación de la puesta en marcha de los operadores e instancias judiciales de esta especialidad. En ese sentido, se faculta al Gobierno Nacional para que realice las gestiones presupuestales necesarias para la implementación progresiva de esta nueva especialidad. Se autoriza, en esa dirección, que, contados treinta meses a partir de la entrada en vigencia de la Ley, se incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida presupuestal de acuerdo con la disponibilidad respectiva, el MFMP y el Marco de Gastos. Para facilitar esta labor del ejecutivo, el CSJ deberá elaborar un Plan de implementación que contemple aspectos financieros y de demanda de los servicios proveídos por esta especialidad. (Art. 124°).⁸⁴

Esta situación ha generado que desde diferentes instancias se realicen recomendaciones, como es el caso del informe trimestral de octubre a diciembre de 2021 publicado por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. En este documento, en punto a la implementación del Punto 1, se señala como uno de los principales pendientes a diciembre de 2021 “Tramitar el proyecto de ley que crea la especialidad agraria”. Igualmente, desde la PGN en su momento se recomendó radicar nuevamente la iniciativa de Ley en esta materia con el fin de surtir los debates requeridos en Cámara y Senado.⁸⁵

Ahora bien, en lo que respecta a las sugerencias, observaciones y recomendaciones que se han brindado a los precedentes proyectos de ley que han intentado regular la materia es necesario indicar varios aspectos. En primer lugar, se continúa en la línea establecida de crear una especialidad agraria, mas no la constitución de una jurisdicción agraria, tal y como lo mandata el AF, situación que se reitera con esta iniciativa legislativa.

⁸³ Comunicación del Ministerio de Hacienda 2-2021-058256, fechado del 30 de noviembre de 2021 dirigido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

⁸⁴ En el mes de noviembre de 2021 se presentó informe de ponencia de archivo para segundo debate, acogiendo los planteamientos del Ministerio de Hacienda.

⁸⁵ Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Procuraduría General de la Nación, agosto de 2021.

Por otra parte, persiste la disociación entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso-administrativa (Art. 12° y Art. 13°), aspecto frente al cual se ha reiterado desde distintos espacios que pueden generar conflictos de competencia por la dificultad de separar tangencialmente la esfera pública de la esfera privada en cuanto se hace referencia a relaciones en el ámbito rural y agrario. Esto puede conllevar a la inseguridad jurídica en los fallos emitidos, por la inexistencia de un órgano de cierre que de manera definitiva resuelva de fondo los conflictos agrarios.

En el Proyecto de Ley 134 archivado, se había logrado la separación entre la Sala de Casación Civil y la Sala de Casación Agraria, Rural y Ambiental de la CSJ. En cambio, este nuevo Proyecto de Ley nuevamente unifica estas instancias en una sola, lo cual puede generar retrotraer discusiones que ya se habían considerado superadas en la anterior legislatura (Art. 12°).

En el informe presentado por la Defensoría del Pueblo en 2021, se había efectuado la observación de incorporar dentro de esta especialidad, la atención y resolución de los conflictos agrarios generados en el marco del conflicto armado interno, que no se agotan de manera exclusiva en la justicia transicional establecida por la Ley 1448 de 2011 y sus correspondientes decretos ley. No obstante, el Proyecto de Ley en referencia taxativamente excluye de la especialidad agraria lo relacionado con los procedimientos de restitución de tierras y no consagra medidas que permitan complementariedad y tránsito entre ambas configuraciones normativas. (Art. 27°).

A la fecha de elaboración del presente informe, el Proyecto de Ley 143 estaba en trámite de debate en plenaria de la Cámara de Representantes. De conformidad con el Reglamento del Congreso referente a las leyes estatutarias, estas deben surtir cuatro debates en un año. Por tanto, entre marzo y junio de 2022 se tienen que llevar a cabo tres debates para que la iniciativa sea realmente viable.

Teniendo en cuenta que el actual Congreso y Gobierno están próximos a finalizar sus periodos para los cuales fueron elegidos, se considera importante desde la Defensoría, sin perjuicio de la independencia de las distintas ramas del poder público, surtir los debates necesarios en las instancias del legislativo, con la participación amplia y democrática de los distintos sectores, organizaciones sociales y plataformas académicas que durante el transcurso de los últimos años han enriquecido los aportes frente a este importante tema.

Es preciso que el producto legislativo tenga en especial consideración lo pactado dentro del Punto No. 1 del Acuerdo en materia de jurisdicción agraria, atendiendo las particularidades y elementos diferenciales que convergen dentro de las problemáticas agrarias, ambientales y de tierras en el campo colombiano. A su vez, es importante que dicha propuesta tenga en cuenta las observaciones realizadas por ponentes de proyecto de leyes anteriores, comentarios y recomendaciones de las entidades y organizaciones que han abordado el tema.

1.1.7.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 frente a la Jurisdicción Agraria

En nuestro informe anterior y en relación con el compromiso inherente a la implementación de la jurisdicción agraria, insistimos en;

- Presentar una propuesta legislativa que desarrolle lo pactado dentro del Acuerdo en materia de jurisdicción agraria y en la que se atiendan todas las particularidades y elementos diferenciales que convergen dentro de las problemáticas agrarias, ambientales y de tierras en el campo colombiano (...).
- Definir reglas de competencia claras y ciertas, que brinden certeza sobre el juez que conocerá las controversias.
- Concretar en la propuesta legislativa acciones afirmativas específicas que permitan garantizar el acceso efectivo y real a la justicia de las mujeres rurales, su participación real en todas las etapas procesales y su formación en la activación de mecanismos judiciales que les permita ejercer y hacer reconocer ante terceros los derechos de los que son titulares.
- Precisar si los procesos de clarificación y deslinde de comunidades étnicas quedan comprendidos dentro de los que serán resueltos por los jueces agrarios y exhortar para que esto se reglamente de manera específica.
- Contemplar criterios adicionales a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, que orienten las decisiones del Consejo Superior de la Judicatura cuando comience la implantación progresiva de los jueces de la especialidad en el territorio nacional.
- Tener en cuenta todas las recomendaciones que se han hecho desde diferentes sectores, pues aportan a la discusión.
- Provisionar los recursos necesarios de orden presupuestal para garantizar la implementación y ejecución de la especialidad agraria, rural y ambiental. (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 161).

Las recomendaciones anteriores se efectuaron en un contexto conforme al cual se planteó por el Gobierno Nacional que el compromiso se validaba con la implementación de una especialidad agraria. De ahí que se esperaba un impulso a la concreción de la especialidad y ese intento se truncó por cuanto el legislativo archivó el proyecto que se venía discutiendo. El reto entonces es persistir y presentar uno nuevo seguramente ratificando en mucho lo adelantando hasta ese momento. A la fecha, el balance es de carencia de iniciativa gubernamental para la implementación y en punto a la realización del compromiso pactado en el AF se tramita actualmente el proyecto de ley 143 de 2021 radicado el 27 de julio de 2021 en la Cámara de Representantes *“por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”*.

1.1.7.3. Conclusiones

- Desde la fecha de implementación del AFP, se han generado distintas iniciativas que han llegado al legislativo para dar cumplimiento a lo allí consignado sobre

la creación de la jurisdicción agraria. Sin embargo, han sido archivadas por no surtir oportunamente los debates requeridos para su respectivo trámite.

- Es de resaltar que la discusión frente a este tema ha sido alimentada y enriquecida con las observaciones y sugerencias surgidas desde distintos ámbitos de la academia, la sociedad civil, los órganos de control, la rama judicial y el ejecutivo. La Defensoría del Pueblo considera que esto se convierte en una ventana de oportunidad que permite partir de los consensos que ya se han establecido al respecto y de esta forma, dar celeridad al cumplimiento del compromiso adquirido en el Acuerdo de Paz.
- Continúa pendiente la aprobación de una ley sobre el tema, pese a que desde el Congreso de la República se ha indicado que, en la agenda legislativa, se tiene como prioridad atender las obligaciones constitucionales y legales derivadas del AF, en especial, lo referente a la reforma rural integral.
- El avance que se tiene en la materia corresponde a que durante la vigencia 2021 por iniciativa parlamentaria fue radicado el 27 de julio ante la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley Estatutaria No. 143 de 2021, a pesar de que en el marco del AF corresponde al Gobierno Nacional poner en marcha la jurisdicción agraria, sin embargo, desde el mismo se presentó una objeción, recomendando el archivo de la misma.
- Teniendo en cuenta que el actual Congreso y Gobierno están próximos a finalizar sus periodos para los cuales fueron elegidos, se considera importante desde la Defensoría, sin perjuicio de la independencia de las distintas ramas del poder público, surtir los debates necesarios en las instancias del legislativo, con la participación amplia y democrática de los distintos sectores, organizaciones sociales y plataformas académicas que durante el transcurso de los últimos años han enriquecido los aportes frente a este importante tema.

1.1.7.4. Recomendaciones

- Al Gobierno Nacional adelantar, presentar e impulsar el trámite oportuno y efectivo de los proyectos de ley que se tramiten ante el Congreso de la República de acuerdo con el compromiso de la implementación de la jurisdicción agraria o especialización agraria en el AF y de ser posible incluir el respectivo mensaje de urgencia.
- Al Ministerio de Hacienda se recomienda realizar un estudio de viabilidad financiera que permita garantizar los recursos para la puesta en funcionamiento de especialidad o jurisdicción agraria.
- Al Congreso de la República se recomienda tramitar dentro de los términos establecidos los proyectos de ley que tengan relación con lo pactado en el AF surtiendo los debates necesarios en las instancias correspondientes, de manera tal que se cuente prontamente con la herramienta legal y jurídica

que permita la puesta en marcha de la institucionalidad reguladora de los asuntos que se suscitan en los ámbitos rurales y agrarios.

1.1.8. CATASTRO MULTIPROPÓSITO Y AJUSTES AL IMPUESTO PREDIAL EN EL ACUERDO FINAL

1.1.8.1. Balance de la implementación frente a los compromisos del catastro multipropósito y el impuesto predial

La formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, establecida en el punto 1.1.9 del AF se concibió con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, 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, para ello se señaló que se establecería un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito; apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, donde sea necesario, actualización y conservación del catastro rural; participación ciudadana que vele por la transparencia de la información; un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial, en desarrollo de la actualización catastral y dentro del marco de su autonomía, entre otras (Acuerdo Final para la Paz, Gobierno de Colombia - FARC-EP, 2016, pp. 18 y 19).

Para realizar seguimiento a estos compromisos partimos de la información reportada en el SIPO donde el indicador A.13 Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado, presenta un avance del 24.56% indicando los siguientes avances:

- ✓ A corte de marzo 31 de 2022, se realizó la intervención catastral de las áreas rurales de 9 municipios: Soacha, Socotá, Tasco, Paz del Río (Boyacá), Popayán (Cauca), Arauquita (Arauca), Tocancipá, Gachancipá (Cundinamarca) y San Carlos (Córdoba). Al respecto, se aclara que estos procesos de actualización catastral se encuentran aún en curso y que se consideran actualizados una vez surtan las etapas de revisión de calidad y sean registrados en el Sistema Nacional Catastral.
- ✓ Con corte a 31 de diciembre de 2021 se logró un acumulado de 14 municipios con catastro rural multipropósito formado o actualizado. 8 de estos municipios fueron actualizados en 2020 siendo estos: Cumaribo (Vichada, Arauca y Cravo Norte (Arauca), Villavicencio (Meta), Nariño, Buriticá, Dabeiba y Yalí (intervenidos por Catastro Antioquia).
- ✓ En la vigencia 2021 se intervinieron catastralmente 6 municipios por parte del IGAC, Tarapacá, Puerto Arica y La Pedrera⁸⁶ (Amazonas), Gachancipá (Cundinamarca), Villavicencio (Meta) y Popayán (Cauca)

De acuerdo con la información reportada, para la vigencia 2021 se había establecido como meta 57 municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado,

⁸⁶ Tarapacá y Pedrera son dos corregimientos ubicados en áreas no municipalizadas, anteriormente corregimientos departamentales. Las áreas no municipalizadas son una figura atípica dentro del ordenamiento territorial colombiano. Se encuentra principalmente en los departamentos del sur de Colombia escasamente poblados (Amazonas, Vaupés y Guainía).

sin embargo, se dio cumplimiento en 14 de ellos, lo cual representa un cumplimiento del 24.56%. De la misma manera en el aplicativo se indica que “Es de aclarar que la información reportada en el presente informe es preliminar, el número de municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado final oficial podría tener una variación, dado que se encuentra en proceso la consolidación final de la información de la vigencia 2021 que corresponde a otros gestores catastrales habilitados. Dicha información será reportada en el mes de febrero cuando se obtenga el reporte completo de los gestores, con corte al mes de diciembre de la vigencia 2021”, sin embargo, tenemos que ha finalizado el primer trimestre de 2022 y aún se continúa registrando la información con corte a 31/12/2021, por lo que resulta imperioso que las entidades presenten información actualizada y confiable que permita realizar un adecuado seguimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final, dado que la realidad de los indicadores se torna incierta y poco confiable.

Un aspecto importante de resaltar es que el IGAC, mediante la Resolución 524 del 21 de abril de 2022, habilitó a la Unidad de Restitución de Tierras para realizar procesos de gestión catastral como conservación, actualización y difusión, la cual desarrollará en función de los predios que se encuentren inscritos en el RTDAF (Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente) y que tengan sentencia ejecutoriada favorable.⁸⁷ La Unidad trabajará durante los tres primeros años sobre 11.235 predios en 23 departamentos y 302 municipios, cubriendo más de 1 millón 300 mil hectáreas del territorio. La habilitación como gestor de la URT va permitir hacer seguimiento a los diferentes procesos de gestión catastral como conservación, actualización u difusión, previsto en el punto 1 del AF.

Es importante que desde las entidades correspondientes (Gestores Catastrales) se dé un mayor avance, pues se debe tener en cuenta que con el catastro actualizado se brindan los datos importantes de los predios como; tamaño, límites, ubicación, avalúo, derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y en términos de ocupación, valor, uso y urbanización, que sirven de insumos a la autoridad correspondiente para determinar el valor del impuesto predial.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar lo indicado por el Instituto KROC en cuanto a que se presentan rezagos frente a las metas, pues los porcentajes de actualización de catastro a nivel nacional, son menores a las metas planteadas. Si bien se reconocen avances en materia de acreditación de gestores catastrales (a la fecha ya son 31 municipios que fungen como gestores catastrales acreditados por el IGAC que cubren la gestión catastral de aproximadamente 260 municipios), “en el 2021 se esperaba lograr el 35,1% de la meta global, pero solo se logró alcanzar el 18%”.⁸⁸

La implementación de los compromisos del AF en relación con el Catastro Multipropósito se presenta lenta pues al finalizar 2021, el total de 14 municipios avanzaron en catastro rural multipropósito formado o actualizado, lo cual afecta igualmente un adecuado cobro del impuesto predial, pues se requiere de bases sólidas

⁸⁷ Información extraída de <https://igac.gov.co/es/noticias/la-unidad-de-restitucion-de-tierras-se-convierte-en-gestor-catastral-tras-ser-habilitada>

⁸⁸ Instituto Kroc De Estudios Internacionales De Paz, Estado Efectivo De La Implementación Del Acuerdo Final. Octubre de 2021- diciembre de 2021

y confiables que apunten a la implementación del principio de progresividad que se traduce en que, “el que más tiene más paga”, fundamentado en la equidad y la justicia social. Lo anterior debido a que no se cuentan con avalúos actualizados de los predios, lo cual a su vez genera un impacto negativo en las políticas que puedan fijar los municipios ya que dejan de recibir recursos que pueden ser utilizados en sus territorios.

No obstante, las consideraciones anteriores, esta Defensoría encuentra pertinente resaltar una situación que ha puesto de manifiesto el actual Gobierno en esta materia, referida a la falta de recursos para completar la cadena de valor de la actualización catastral. En el marco de las reuniones de seguimiento que se realizaron con las entidades del Gobierno, se recibió información sobre las acciones de articulación interinstitucional para impulsar el Catastro Multipropósito, entre entidades como el IGAC, la ART, el DNP, FINDETER y la CPEC. Una estrategia que busca revisar alternativas para determinar la fuente de financiamiento más adecuada para cada municipio para lograr la actualización catastral.

Igualmente, se recibió información de las estrategias del Gobierno Nacional de aproximación al territorio mediante campañas de socialización, con la intención de promocionar líneas de crédito y aclarar inquietudes frente al endeudamiento de los entes territoriales para este propósito. Una de las alternativas que se proponen desde el nivel nacional, es la línea de crédito que ofrece FINDETER, la cual se construyó con el fin de dar la posibilidad a los municipios de tener una línea de crédito con requisitos sencillos y grandes beneficios como una tasa mínima y un periodo de gracia de 1 año. Esta estrategia busca resolver el rezago en la meta específica de actualización catastral a través de una línea de crédito directo de 87.415 millones.

Dentro de ese contexto, se expidió el Decreto 140 de 2022, por el cual se reglamenta el artículo 107 de la Ley 2159 de 2021, en relación con la financiación o cofinanciación de procesos catastrales a través de un Patrimonio Autónomo, su administración, funcionamiento y determinación de La entidad financiera del Estado del orden nacional que administrará los recursos. La Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER será el establecimiento de crédito del Estado que contribuirá a la política pública de catastro multipropósito a través de la estructuración de una línea de crédito directo con tasa compensada. La administración de recursos de manera indirecta se realizará a través del Patrimonio Autónomo que se constituya, y en los términos del artículo 2.2.2.6.5 del Decreto en mención.

En términos de los avances, como se mencionó previamente, en el año 2021 en el municipio de Ovejas (Sucre), se adelantó el proyecto piloto en materia de catastro multipropósito de manera exitosa. En este proyecto piloto se logró lo siguiente:

- ✓ Recopilar y procesar la información catastral, cartográfica y relacionada con la tenencia de la tierra en zonas rurales y urbanas.
- ✓ Se incrementó el recaudo del impuesto predial.
- ✓ Se evidenció la facilidad para superar los problemas de colindancia entre vecinos.
- ✓ Y, se logró la articulación interinstitucional entre el IGAC, la SNR, la ANT y el DNP, para ser aplicados en el levantamiento y procesamiento de la información relevante para la construcción del sistema de información catastral multipropósito

Es decir, nuevamente y para este momento se pone de presente la importancia de insistir en mejorar los niveles de implementación a partir de los recursos con que se cuenta y le fueron asignados a esta actividad que hace parte de lo pactado en el AF, permitiendo de paso el desarrollo agrario integral y la promoción del recaudo acorde con la situación real de cada municipio que permita a su vez generar recursos para inversión social.

Como se plasmó en el informe presentado en 2021 con la puesta en marcha de la política establecida en el CONPES N.° 3958 del 2019 “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito” era preciso pasar a la acción, por lo cual, este presenta un avance de ejecución del 67% lo cual contribuye a que se avance también en esta materia.

1.1.8.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 en relación con catastro multipropósito

Durante la presentación del informe de seguimiento de 2021 una de las recomendaciones tenía relación con un fortalecimiento presupuestal, técnico y administrativo de las entidades nacionales directamente implicadas en la implementación efectiva del catastro multipropósito, para ello se cuenta con el documento CONPES 4044 del 3 de septiembre de 2021, Declaración de Importancia Estratégica de los Proyectos de Inversión: Actualización y Gestión Catastral Nacional, e Implementación del Sistema Nacional Catastral Multipropósito desde el DNP, , el cual tiene como objetivo⁸⁹ consolidar la transformación tecnológica soporte del desarrollo de la Política Pública de Catastro Multipropósito para avanzar en el fortalecimiento de la administración del territorio y en el ordenamiento social de la propiedad, igualmente, con este Conpes se esperan como resultados:

- ✓ Fortalecimiento institucional y tecnológico de las entidades responsables de la ejecución de la Política Pública de Catastro Multipropósito, en particular con el desarrollo y puesta en marcha del RDM y el rediseño y operación del Sinic.
- ✓ Interoperabilidad entre los sistemas de información de los diferentes gestores catastrales del país.
- ✓ Interoperabilidad entre catastro y registro.
- ✓ Disposición de información integrada del territorio.
- ✓ Este ecosistema tecnológico proveerá al país de herramientas que suministren información oficial, útil, actualizada y certera del territorio para la gestión pública, a fin de permitir que los procesos de toma de decisiones de administración del territorio y la formulación e implementación de políticas públicas de gestión territorial se sustenten en datos únicos, actualizados y oficiales.
- ✓ Adicionalmente, es preciso anotar que el desarrollo tecnológico se constituye en el elemento central para continuar con el desarrollo integral de la Política Pública de Catastro Multipropósito.⁹⁰

⁸⁹ Documento Conpes 4044 Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público e Instituto Geográfico Agustín Codazzi

⁹⁰ Documento Conpes 4044 Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público e Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Pág. 19

En este Conpes, se reconocen como recursos para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito los provenientes de los contratos de préstamo Nro.8937-CO con el BIRF por USD 100 millones y el Nro. 4856/OC-CO con el BID por USD 50 millones, con los cuales se pretenden adelantar los procesos contractuales de implementación de mejoras o construcción de un nuevo Sistema Nacional Catastral, junto con su interventoría y adquisición de equipos necesarios, así como la Realización de análisis, diseño, desarrollo, pruebas y puesta en producción del Repositorio de Datos Maestro (RDM), junto con su auditoría. Teniendo en cuenta la cantidad de recursos que se destinan para ejecutar la política pública es importante continuar con el seguimiento a la implementación de las metas y plazos establecidos para dar atención a estos compromisos, por ende y en esa línea tenemos que según el aplicativo web de seguimiento al cumplimiento de los objetivos de los documentos CONPES, SisCONPES 2.0, los objetivos, presentan el siguiente nivel de avance:

Imagen 2. Seguimiento al cumplimiento de los objetivos de los documentos CONPES, SisCONPES 2.0

Número CONPES	Lider en DNP	Título	Fecha de probació	% avance de indicado		% avance financiero
				Meta anual	Meta final	
4044 x	x	x	x	x	x	x
4044	Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional	Declaración de importancia estratégica de los proyectos de inversión relacionados con la política pública de catastro multipropósito: "actualización y gestión catastral nacional", del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; "implementación del sistema nacional catastral multipropósito desde el DNP alcance nacional", del dnp.	03/09/20	20%	20%	100%

Fuente: SISCONPES. <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/AccesoPublico?idFase=5>

De acuerdo a la información reportada por el SisCONPES, con corte a mayo 9 de 2022, el avance financiero de ejecución de recursos es del 100%. No obstante, dicho avance financiero del CONPES 4044, no fue posible desglosarlo porque las opciones del SisCONPES estaban inhabilitadas para consulta y en ese sentido no fue posible listar las actividades en las cuales se invirtieron los recursos.

En cuanto a la recomendación elevada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de efectuar un acompañamiento técnico adecuado para mejorar la capacidad de recaudo del impuesto predial una vez se efectúe la formación y actualización de sus catastros rurales, en razón a la debilidad institucional de muchos municipios en el país, que precisan de incentivos, esta entidad, mediante oficio 2-2022-003574 del 28/01/2022 manifestó que cuentan con la Dirección General de Apoyo Fiscal la cual tiene dentro de sus funciones la de prestar asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados, en materia fiscal, financiera y tributaria y que por ende los municipios que sean objeto de formación y/o actualización de sus catastros rurales,

cuentan con la asesoría para que, además de los beneficios del catastro multipropósito en los territorios, puedan aprovecharse los efectos en el impuesto predial.⁹¹

1.1.8.3. Conclusiones

- A pesar del tiempo transcurrido desde la suscripción del AF, los avances en materia de Catastro Multipropósito son modestos, pues a la fecha 14 de los 57 municipios trazados como meta han logrado la actualización catastral, lo que se traduce en un avance del 24.56% por ciento.
- Se espera que con la entrada en implementación del CONPES 4044 *Declaración De Importancia Estratégica De Los Proyectos De Inversión: Actualización Y Gestión Catastral Nacional, E Implementación Del Sistema Nacional Catastral Multipropósito* que, desde el DNP, se dé un mayor avance frente al CM por la financiación del mismo.
- La necesidad de la actualización catastral, se evidencia en que la información actual de los predios en muchos casos no corresponde a la realidad de los mismos, en esto se incluye su correspondiente avalúo, lo que ocasiona que el valor catastral presente bastantes diferencias con el valor comercial, situación que a su vez influye en que el valor cobrado por impuesto predial no sea el apropiado y ocasione que los municipios dejen de percibir ingresos que podrían ser favorables para las finanzas territoriales y para la aplicación de políticas públicas en beneficio de la comunidad en general.
- Por otro lado, tenemos que en el SIPO para el cumplimiento de este indicador se presenta información abierta con corte a 31 de diciembre de 2021, pues se introduce la posibilidad de ampliar el plazo para complementar la información posteriormente, lo que da a entender que la información publicada es incompleta, sin embargo y pese al espacio que se atribuyen para efectuar la complementación, a la fecha eso no se ha actualizado la información.

1.1.8.4. Recomendaciones

- Al Departamento Nacional de Planeación (DNP) se recomienda una mayor rigurosidad en la validación de la calidad técnica de la información reportada por cada una de las entidades en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO).
- Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) se recomienda dar mayor celeridad a la implementación del Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito para cumplir con las metas establecidas en los correspondientes indicadores, pues no se evidencian situaciones concretas y atendibles que justifiquen la demora en la implementación
- A la Unidad de Restitución de Tierras (URT) se recomienda realizar en un término razonable los procesos de gestión catastral de los 11.235 predios en 23

⁹¹ Comunicación 2-2022-003574 del 28/01/2022 del Ministerio de Hacienda y crédito Público, pág. 5.

departamentos y 302 municipios, cubriendo más de 1 millón 300 mil hectáreas del territorio, conforme a las competencias establecidas.

1.1.9. EL CIERRE DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y LA PROTECCIÓN DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL

1.1.9.1. Balance de la implementación del compromiso de cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva

El documento CONPES 3932 del 2018 contiene 501 indicadores. Cada uno cuenta actualmente con una ficha técnica aprobada por el DNP y la información de avances se actualiza trimestralmente en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto SIIPO (Decreto 1778 de 2020). La formulación de las bases técnicas y del Plan de Zonificación Ambiental fueron medidas en dos indicadores:

- Indicador A.17 determinado por el porcentaje de municipios priorizados para la zonificación ambiental que son zonificados de manera participativa.

Como se expone adelante, la zonificación ambiental indicativa se basó en la determinación del estado de oferta de 10 servicios ecosistémicos de la biodiversidad asociados a la disponibilidad de agua, suelos y recursos naturales y de una dinámica socio ambiental representada en la demanda total de agua, presiones por actividades sectoriales (minería e hidrocarburos) y amenazas por actividades económicas ilegales (minerales, cultivos ilícitos, deforestación) y asociadas a los efectos del cambio climático.

- Indicador A.E.18 referido al Plan de Zonificación Ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, excluidos los territorios de los pueblos étnicos.

Al respecto, atendiendo un requerimiento de la Defensoría, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible comunicó a la entidad en el mes de febrero⁹², el estado en el que se encontraba el cumplimiento de las recomendaciones que había presentado la Defensoría. En ese documento se refirió a los indicadores previamente mencionados así:

Sobre el indicador A. 17 manifestó que los municipios priorizados son los 170 que establece el Decreto 893 de 2017, que se agrupan en 16 subregiones y representan el 34.3% del territorio nacional continental. *“El indicador mide, sobre un total de 170 municipios, el número de municipios que cuentan con una zonificación ambiental participativa.”*⁹³

“Actualmente, las 16 subregiones y 170 municipios de PDET cuentan con una zonificación ambiental indicativa a escala 1.100.000 cuya formulación contó con un proceso de participación que involucró entidades sectoriales del nivel nacional, autoridades ambientales que tienen jurisdicción en las subregiones de PDET,

⁹² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Oficio de respuesta a la Defensoría del Pueblo mediante oficio de radicado No. 3103-E2-2022-00030 del 15 de febrero de 2022

⁹³Ibidemem

organizaciones campesinas del nivel nacional y comunidades organizadas en Juntas de Acción Comunal en Zonas de Reserva Campesina - ZRC.”⁹⁴

La zonificación ambiental es el resultado de un proceso técnico y participativo, donde se establece un modelo para ordenar ambientalmente el territorio y para que exista una planificación en la gestión de las subregiones y municipios PDET.

Por otro lado, en lo que respecta al indicador A. 18, el Ministerio en el mismo documento señaló que ese indicador contiene dos acciones positivas: i) El plan de zonificación ambiental formulado y ii) las áreas que deben tener un manejo ambiental especial caracterizado. Y una condición: la no inclusión de los territorios de los pueblos étnicos en el plan de zonificación ambiental en respuesta a la exigencia que realizaron los representantes de estos territorios, pues pretenden ejercer la autonomía sobre ellos y decidir sus propias formas de planeación y ordenación del territorio (Ministerio de Ambiente, 2022).

Así, en cumplimiento del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz y del Plan Marco de Implementación - PMI del Acuerdo Final (CONPES 3932 de 2018) la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formuló el Plan Nacional de Zonificación Ambiental y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022, la Política de “Paz con Legalidad” y la Hoja de Ruta de los Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral:

- Llevó a cabo su concertación con las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural (MINAGRICULTURA, UPRA, ANT y ADR)
- Culminó su cierre técnico con las entidades responsables de la implementación de los PDET (ART, DNP y Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación-CPEC)
- Adoptó el Plan de Zonificación Ambiental, mediante Resolución, la cual se encuentra en proceso de publicación y actualmente avanza en su implementación.

Actualmente, el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO 2.0) reporta un índice del 100% en el cumplimiento de estos dos indicadores. La última actualización relativa a este punto en el SIIPO 2.0 data del 30 de enero de 2022 y el 29 de diciembre de 2021 se expidió y publicó la Resolución 1608 de 2021, la cual adopta el Plan de Zonificación Ambiental.

En punto a la implementación vale la pena resaltar que el gobierno viene aplicando la estrategia de Contratos de Conservación Natural- CCN que está conformado por tres componentes: 1. Contratos de Derecho de Uso - CDU. 2. Acuerdo de conservación: esquemas de Pago por Servicios Ambientales, restauración, proyectos productivos sostenibles, entre otros. 3. Seguimiento, control y monitoreo comunitario. Dicha estrategia tiene como objetivo el “dar seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, disminuir la deforestación a través de la incorporación de componente forestal, la reconversión de la producción de actividades agropecuarias existentes en esquemas de producción sostenible, que no impliquen la ampliación de la frontera agrícola, entre

⁹⁴Ibidem

otras y mantener y aumentar las áreas con coberturas forestales a través de incentivos como el PSA”.

Según la información proporcionada por la Oficina de Negocios Verdes Sostenibles del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (proporcionada mediante oficio 3103-E2-2022-00030 del 15 de febrero del 2022), puntualmente desde el Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales-PSA, han acompañado a las mesas técnicas de trabajo de la estrategia de gobierno Contratos de Conservación Natural (CCN) para dar orientación técnica sobre la posible implementación de esquemas de PSA a las familias beneficiarias del Contrato de Derecho de Uso otorgados por la ANT en Zonas de Reserva Forestal Ley 2ª (ZRF) tipo A, B y C. Así mismo, se ha participado en las juntas de baldíos citadas por la ANT con el objetivo de presentar la herramienta de PSA a las familias asentadas en zonas de interés para CCN e incentivarlos a involucrarse en la estrategia. Por último, se apoyó la financiación e implementación de un esquema de PSA para 111 familias que cuentan con 365 hectáreas en preservación o restauración en Tierralta y Valencia Córdoba, con el apoyo de la CVS como autoridad ambiental, y de MASBOSQUES como operador de proyectos.

También resulta pertinente recordar que luego de la mesa de trabajo del día 20 de abril con las entidades del orden nacional vinculadas en la estrategia de Contratos de Conservación Natural, Mesa de la cual hicieron parte el Ministerio de Ambiente a través de la Dirección de Ordenamiento Ambiental, Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, Agencia Nacional de Tierras, Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la Delegada de Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría, se trazó la institucionalidad una meta consistente en la suscripción de 10.000 Contratos de Conservación Natural a 2022 concretadas de la siguiente manera:

- 10.000 contratos de Derecho de Uso
- 10.000 acuerdos de Conservación (con PSA, restauración y/o proyectos productivos sostenibles)
- Implementación en 25 municipios de las ZRF de Amazonia, Pacífico, Rio - Magdalena y Central
- 4.103 familias de sustitución voluntaria PNIS, atendida bajo la ruta de Contratos de Conservación Natural (contratos de derechos de uso y acuerdos de conservación)
- Para impactar alrededor de 260.000 hectáreas en usos sostenibles bajo CCN

En 2021 se entregaron 111 CCN en Tierralta Córdoba. Se tienen 9.466 procesos en ejecución de contratos de derechos de uso financiados por la ANT, Visión Amazonia, Sinchi y DSCI, de estos, el 30% registran avances de acuerdo con la planeación y el 70% presentan dificultades por la comunicación de la estrategia, por lo que se procedió fortalecer la gestión con todo el equipo de Contratos de Conservación Natural, con el objeto de presentar de mejor forma el instrumento.

Así mismo se han suscrito 200 contratos de derecho de uso, suscritos por la ANT, 4.103 Acuerdos de Conservación de la Dirección Nacional de Cultivos - DSCI los cuales se encuentran financiados y en ejecución y 111 Acuerdos de Conservación con Pagos por Servicios Ambientales con el Ministerio de Ambiente de los que se entregaron en Tierralta que aún están en ejecución porque se están haciendo los pagos.

En cuanto a los convenios y contratos para la ejecución de CCN, en el primer componente de contratos de derechos de uso, se han firmado 6 contratos con los operadores: Consorcio Progreso Verde, Corporación Colombia Internacional, UT Desarrollo Rural, SOTEA, Consorcio Amazonia y UT Caribe en Paz, los cuales se realizaron en el marco de las Convocatorias Públicas 007 y 009 del Fondo Colombia en Paz y cuyo objetivo es llevar a cabo 4.103 procesos de Contratos de Derechos de Uso. Así mismo se suscribieron 6 convenios que se están trabajando con la ANT con los aliados: SUEJE, UNODC, FAO, Visión Amazonia, Municipio de Morales, Universidad de Cartagena e Instituto Sinchi, para llevar 4.980 procesos de Contratos de Derechos de Uso.

Para el segundo componente de Acuerdos de Conservación, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos - DSCI está liderando la ejecución de 4.103 acuerdos y el Ministerio de Ambiente está trabajando en los 111 acuerdos de Tierralta en virtud de los Convenios Interadministrativos 262 de 2021 y 219 de 2022.

En cuanto a los logros en la implementación de la estrategia de los contratos de Conservación Natural son:

- ✓ 111 CCN celebrados en Tierralta - Córdoba con las primeras 111 familias con contratos de conservación natural en el país y con la incorporación de 986 hectáreas en la frontera agrícola nacional.
- ✓ Una inversión de \$49.8 millones para la meta de 10.000 CCN con contratos de derechos de uso y acuerdos de conservación, Pagos por Servicios Ambientales, financiada por ANT, ART - DSCI, Ministerio de Ambiente, Visión Amazonia, Instituto Sinchi y Ministerio de Agricultura.
- ✓ 130 contratos de conservación Natural en Calamar - Guaviare fortalecidos con recursos de cooperación internacional del Fondo Colombia Sostenible con Proyecto BID-FCS por \$ 3.1 millones de dólares para que 130 familias de las que están en contratos de conservación natural puedan tener fortalecimiento de esos incentivos a la conservación y puedan tener unos esquemas de sistemas sostenibles productivos más sólidos.
- ✓ La inclusión de los Contratos de Conservación Natural en la Ley de Acción Climática, Ley 2169 de 2021 como una meta para las estrategias de cambio climático en el país con el apoyo del Ministerio de Ambiente.
- ✓ A través de dos programas de USAID: Amazon Alive y Nuestra Tierra Próspera se ha logrado la inversión para 700 nuevos contratos de derechos de uso adicionales para Guaviare, Caquetá y Putumayo.
- ✓ Con el apoyo de la Alcaldía de Morales, Bolívar se logró la inclusión de 200 contratos de derechos de uso para este municipio.
- ✓ 4.479 conceptos previos del Ministerio de Ambiente

- ✓ 178 contratos de Derechos de Uso celebrados a diciembre de 2021 por parte de la ANT en Tierralta de los cuales 128 suscritos con hombres y 50 con mujeres.

1.1.9.1.1. Plan de Zonificación Ambiental

Mediante Resolución 1608 de 2021 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se adopta el Plan de Zonificación Ambiental que trata el punto 1.1.10 del Acuerdo Final, compromiso del Gobierno Nacional para delimitar la frontera agrícola, caracterizar y eventualmente ampliar las áreas de manejo especial que generen alternativas entre medio ambiente y buen vivir para las comunidades que colindan o se encuentran en estas áreas.

El Plan de Zonificación Ambiental está definido como un instrumento de ordenamiento ambiental para la planificación y gestión territorial, tiene un carácter indicativo, progresivo, dinámico y participativo.

Como instrumento de ordenamiento ambiental tiene 3 propósitos, como ha quedado consignado en el Plan:

- 1) Orientar las zonas ambientales participativas en los territorios para:
 - a. Armonizar el uso con la protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental.
 - b. Generar insumos para la armonización y articulación de los instrumentos de planificación ambiental.
- 2) Generar y orientar acciones institucionales para la estabilización de la frontera agrícola.
- 3) Definir lineamientos para la ordenación ambiental del territorio que permitan realizar iniciativas productivas para un desarrollo sostenible de los territorios y el ordenamiento social de la propiedad.

El instrumento de ordenamiento se compone por: (A) Una Zonificación Ambiental Indicativa a escala 1:100.000 para determinar categorías ambientales de uso y sus lineamientos dentro de los tres ámbitos territoriales de gestión de las subregiones PDET, esto es: (i) Áreas de especial interés ambiental; (ii) frontera agrícola y (iii) franja de estabilización de la frontera agrícola. (B) Un Marco Estratégico y un Plan de acción que orienta el ordenamiento ambiental de las subregiones y municipios PDET para: (i) conservación de las áreas de especial interés ambiental; (ii) cierre y estabilización de la frontera agrícola y (iii) puesta en marcha de procesos productivos y acceso a la tierra.

En el marco operativo del Plan de Zonificación Ambiental, se establecen cinco líneas de actuación transversales y la quinta hace referencia a la estrategia de seguimiento para el monitoreo, evaluación y ajuste, que garanticen el cumplimiento de los objetivos del Plan, la que se desarrolla en el punto 11 del mismo como “Estrategia transversal para el seguimiento y evaluación” tarea encomendada al Ministerio de Ambiente quien debe concertar con el SIIPO, definiendo los indicadores de acuerdo con los objetivos del Plan y con los objetivos de conservación de las AEIA, control de la frontera agrícola y desarrollo de proyectos productivos.

Teniendo en cuenta la reciente expedición del Plan, aún está pendiente la definición de objetivos, metas, prioridades e indicadores que permitirán la materialización del Plan de Zonificación y por consiguiente al Acuerdo de Paz. Queda en manos del Ministerio avanzar en la formulación de los indicadores que permitan evidenciar el cumplimiento de las acciones determinadas en el marco estratégico y marco operativo. Sin duda, el mayor reto está en determinar los indicadores y la naturaleza jurídica del plan en los procesos de ordenamiento social y productivo de la propiedad.

Actualmente, las 16 subregiones y 170 municipios de PDET cuentan con una zonificación ambiental indicativa a escala 1.100.000 cuya formulación contó con un proceso de participación que involucró entidades sectoriales del nivel nacional, autoridades ambientales que tienen jurisdicción en las subregiones de PDET, organizaciones campesinas del nivel nacional y comunidades organizadas en Juntas de Acción Comunal en Zonas de Reserva Campesina - ZRC.

Como resultado de un proceso técnico y de participación comunitaria, la zonificación ambiental indicativa establece un modelo de ordenamiento ambiental para la planificación y la gestión de las subregiones y municipios de PDET y constituye la base técnica del Plan de zonificación ambiental.

La transformación estructural del campo es un objetivo primordial del Acuerdo Final y supone el diseño de una estrategia integral, así como la ejecución de políticas, planes de acción, programas y reglamentos que se echan de menos en lo que concierne a la implementación de los compromisos en materia de cierre de la frontera agrícola y el establecimiento de la zonificación ambiental.

1.1.9.1.2. Avances en relación con el cierre de la frontera agrícola

En la definición de frontera agrícola bien como una línea o como una zona o franja que separa tierras transformadas para cultivos de aquellas que no han sido transformadas u ocupadas para actividades agropecuarias, es necesario identificar la obligación que trae la Ley 1776 de 2016 en el artículo 4º que establece que “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Asimismo, señala que “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la frontera agrícola teniendo en cuenta las definiciones de las zonas de reserva ambiental y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad” y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera según el Punto 1 Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI). Asimismo, la obligación de fijar una frontera agrícola debe ser leída a la luz de otras disposiciones como es el caso del artículo 65 de la Constitución Política que establece que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”.

A partir del trabajo realizado entre la UPRA y el Ministerio de Ambiente en el año 2017, la frontera agrícola fue definida en el Resolución 261 de 2018 como:

“el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley”.

Acogiendo los lineamientos de la Resolución 261 de 2018 frente al concepto de frontera agrícola y los dos ámbitos de ordenamiento y planificación, tanto al interior de la frontera agrícola como al exterior de ella, determina las competencias para el sector agropecuario y para las autoridades ambientales para el ordenamiento social y productivo y la zonificación ambiental participativa, respectivamente, y establece para la delimitación de la frontera agrícola como límite de deforestación aceptada, la acumulada hasta 2010, conforme a la decisión del Ministerio de Ambiente en el marco de la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques de 2017, lo que implica que las áreas deforestadas después de 2010 y los usos agrícolas hasta esa fecha se consideran por fuera de la frontera agrícola y serán objeto de zonificación y de medidas de ordenamiento, manejo y reconversión hacia alternativas de desarrollo sostenible.

Por último, determina o define los tres ámbitos territoriales comunes a las regiones PDET como son: (i) las áreas de especial interés ambiental; (ii) la frontera agrícola y (iii) la franja de estabilización.

1.1.9.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales (de 2021) en relación con el cierre de la frontera agrícola y las ZRF

En relación con este tema en el informe del año pasado la Defensoría del Pueblo, consignó un balance sobre lo que venía ocurriendo con el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva forestal y con el objetivo de poner fin a la situación de indefinición que se venía presentando; recomendó:⁹⁵

Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, explorar opciones como presentar un proyecto de ley que clarifique el asunto que rodea a la expedición del Plan de Zonificación Ambiental, expedir un documento junto con las autoridades ambientales competentes con rango de reglamento e, inclusive, de ser el caso, llevar a cabo una consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se recomienda, realizar una Evaluación Ambiental Estratégica para encauzar la delimitación efectiva de la frontera agrícola, teniendo en cuenta que es una herramienta para la definición de planes de acción con la participación de todos los actores competentes y las implicaciones ecológicas, jurídicas y sociales que esta tiene.

Al Gobierno Nacional, y en especial a la Dirección del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, para que pongan en marcha mecanismos efectivos de coordinación y de seguimiento a los avances en el proceso de implementación de los compromisos relativos a la zonificación ambiental y al cierre de la frontera agrícola, considerando las dificultades de

⁹⁵ Defensoría del Pueblo, 2021, p. 89

articulación que se han observado entre las entidades del sector de agricultura y las del sector ambiente, palpables en la demora en la elaboración del Plan de Zonificación Ambiental, el cierre de la frontera agrícola y la protección de las zonas de reserva, y que llevan a que aunque se trate de objetivos simultáneos y complementarios, se persista en trabajar de manera aislada y poco cooperativa.

1.1.9.3. Conclusiones

- La implementación del Acuerdo o el escenario de Pos-Acuerdo viene generando acciones positivas, pero no puede perderse una máxima orientadora de las intervenciones del Estado como es la garantía de la preservación del medio ambiente. De ahí la importancia del cumplimiento de lo pactado en el punto N° 1.1.10, el cual será un aporte necesario para la reforma rural integral que tiene como objetivo garantizar el goce efectivo de los derechos de los campesinos (como sujetos de especial protección constitucional) y la materialización de este, con la transformación estructural del campo, tal y como quedó pactado en el acuerdo para la terminación del conflicto entre las partes.
- La garantía de transformación estructural del campo debe ser sostenible pues es un objetivo primordial del Acuerdo Final, lo anterior, requiere del concurso permanente, la colaboración armónica, la articulación y la concertación entre dos sectores administrativos como son Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible. Es necesario mejorar los canales de articulación para garantizar avances importantes en la materia.
- Sin duda, la expedición del PZA en el año 2021 por parte del MADS es un logro importante en la materia que debe ser destacado. Dicho PZA tiene un plan de acción que carece de indicadores para hacerle seguimiento a su implementación. Asimismo, de acuerdo con los espacios que se han sostenido por parte de la Defensoría con la cartera ministerial no existe claridad en torno a la naturaleza jurídica del Plan y su incorporación como una determinante ambiental en los municipios PDET. Para esta Delegada, se estima que, en cuanto producto del cumplimiento de un compromiso emanado del Acuerdo Final, en cabeza de autoridades administrativas, que obran en ejercicio de sus competencias legales, el producto final no puede más que tener forma jurídica y producir los efectos que un acto de esa naturaleza está llamado a producir en nuestro sistema jurídico. De aquí que el referido PZA debe ser divulgado y deben generarse escenarios de asistencia técnica para las autoridades destinatarias del mismo con competencias ordenadoras del territorio (v. gr. municipios, departamentos y corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible).

1.1.9.4. Recomendaciones

- Al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible se recomienda diseñar una hoja de ruta para la divulgación e implementación del Plan de Zonificación Ambiental, toda vez que hoy solamente está expedido por parte

de la cartera ministerial y requiere ser conocido ampliamente por los actores territoriales con competencias ordenadoras del territorio. Asimismo, dar cumplimiento a la inclusión de indicadores dentro del plan de acción (como manifestaron los funcionarios del Ministerio y lo señala el Plan cuentan con seis meses contados desde su expedición. Para su definición están en proceso de concertación con el plan de acción, determinando lo que será a corto plazo, lo que se hace hasta diciembre).

- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se recomienda avanzar en el diseño de herramientas que incentiven la garantía del cierre de la frontera agrícola. Para ello, podría diseñarse un plan de acción con corto, mediano y largo plazo que garantice la efectividad de la medida administrativa con la participación de todos los actores competentes y las implicaciones ecológicas, jurídicas y sociales que esta tiene.
- Al Gobierno Nacional, en especial a la Dirección del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, para que desde estas instancias se diseñen espacios de articulación, coordinación y concertación entre los sectores administrativos involucrados en el cumplimiento del punto que nos ocupa. Asimismo, se recomienda hacer un seguimiento a los avances en el proceso de implementación de los compromisos relativos a la zonificación ambiental y al cierre de la frontera agrícola.

1.2. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL - PDET

1.2.1. Balance de la implementación de los PDET

A marzo de 2022 la ART informa que se han finalizado los procesos de validación territorial de las hojas de ruta de 15 de las 16 subregiones PDET; siendo estas las subregiones de Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Putumayo, Montes de María, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Tolima, Urabá Antioqueño, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Arauca, Alto Patía y Norte del Cauca y Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera, Macarena-Guaviare. La única hoja de ruta pendiente por validación es la de Subregión Pacífico Medio. Respecto a esta subregión, la ART informa que se encuentran en diálogos preparatorios con el fin de presentar y retroalimentar la metodología general.⁹⁶

Es preciso tener en cuenta que la Hoja de Ruta es un instrumento que el gobierno del Presidente Iván Duque diseñó en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que permite ordenar la implementación de los PDET en un horizonte de 15 años. Mediante la cual se articulan 7 herramientas de planeación que impulsarán la ejecución de las más de 32 mil iniciativas que tienen incidencia en los 170 municipios PDET:

1) Planes de Acción de Transformación Regional - PATR

⁹⁶ Agencia de Renovación del Territorio, presentación realizada ante la Delegada para los Asuntos Agrarios y de Tierras de la Defensoría del Pueblo, abril 2022.

- 2) Planes Nacionales Sectoriales - PNS
- 3) Plan Marco de Implementación - PMI
- 4) Planes Integrales de Reparación Colectiva - PIRC
- 5) Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA
- 6) Planes Estratégicos de Intervención Integral - PEII
- 7) Planes de Desarrollo Territorial

En los espacios establecidos para el PDET corresponde desarrollar la planeación territorial para llevar a cabo la implementación de las iniciativas, a través de la coordinación de intervenciones integrales, entre la HR, los PNS y los planes de desarrollo locales.

En ese contexto, el Gobierno ha resaltado que la estrategia Nación - Territorio ha facilitado el diálogo directo y permanente en el territorio, entre las entidades locales y quienes desarrollan el trabajo técnico tanto de las entidades territoriales como las del orden nacional encargadas de la implementación. De ahí que se lograra la vinculación de las iniciativas plasmadas en los PATR con los planes de desarrollo local. El objetivo general es que las gobernaciones y los municipios estructuren planeaciones, con metas claras para la implementación de la política a corto, mediano y largo plazo, y en el marco de los pilares de la política de Paz con Legalidad.

1.2.1.1. Avance de las Iniciativas PDET

Frente al avance en materia de las iniciativas que hacen parte de los PATR, la ART informó que, con corte a abril de 2022 del total de las 32.808 iniciativas pactadas, 11.297 cuentan con ruta de implementación activa, es decir el 34% del total de iniciativas pactadas a nivel nacional.⁹⁷ A nivel de las subregiones se presenta la siguiente información:

Tabla 15. Avance por iniciativas en subregiones PDET

Subregión PDET	Total Iniciativas	Iniciativas con ruta de implementación activa	Porcentaje de avance
Alto Patía y Norte del Cauca	4.466	1.434	34%
Arauca	2.283	639	14,3%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.947	854	43,9%
Catatumbo	1.115	448	40,1%
Chocó	2.027	592	29,20%
Cuenca del Caguán	3.322	1.148	34,5%
Macarena	1.896	736	38,8%
Montes de María	2.931	959	32,7%

⁹⁷ Agencia de Renovación del Territorio, Documento de avance Estabilización en los municipios PDET, con corte a febrero de 2020, disponible en <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>

Pacífico Medio	629	301	47,85%
Pacífico y Frontera Nariñense	1.534	493	32,1%
Putumayo	3.440	995	29%
Sierra Nevada	2.135	911	42.6%
Sur de Bolívar	1.052	445	42%
Sur de Córdoba	1.222	378	31%
Sur de Tolima	1.168	421	36%
Urabá Antioqueño	1.641	543	33%
Total	32.808	11.297	34%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información reportada en portal central PDET, <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co>, consultado el 10 abril 2022.

Se evidencia entonces, que la subregión que cuenta con un mayor número de iniciativas con ruta de implementación activa es Pacífico Medio, con el 47,85% del total de iniciativas activas, en contraste con la Subregión de Arauca para la que el porcentaje de rutas con implementación activa es del 14,3%.

Ahora, si se revisa el nivel de avance de las iniciativas anteriormente expuestas, por cada uno de los 8 pilares contemplados en los PATR se evidencia la siguiente información:

Tabla 16. Avance de iniciativas por cada uno de los pilares PDET

Pilar	Total de Iniciativas	Total de iniciativas con ruta de implementación activada	% de avance
Pilar 1: Ordenamiento Social de la propiedad rural y uso del suelo	3.304	939	28,4%
Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras	3.873	1.281	33%
Pilar 3: Salud Rural	3.526	1.033	29%
Pilar 4: Educación rural y primera infancia rural	7.049	2.608	37%
Pilar 5: Vivienda rural, agua y saneamiento básico rural	2.680	807	30%
Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria	6.065	2.143	35%
Pilar 7: Sistema para la Garantía Progresiva del derecho a la alimentación	1.755	582	33%

Pilar 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz	4.556	1.020	22%
---	-------	-------	-----

Fuente: Portal Central PDET, Agencia de Renovación del Territorio, corte 31 marzo 2022

Lo anterior evidencia entonces que, los pilares que presentan mayor avance, si se tiene en cuenta el número de iniciativas con ruta de implementación activa, son los pilares de Educación Rural y Primera Infancia (37%), seguido del pilar Reactivación económica y producción agropecuaria (35%). De otro lado, los pilares de Reconciliación, convivencia y construcción de paz y ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo, presentan el menor porcentaje de avance, (22% y 28% respectivamente)

Es preciso aclarar que del porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activa no es posible diferenciar entre aquellas iniciativas en proceso de ejecución frente a las que ya están ejecutadas o terminadas.⁹⁸ La ART define una iniciativa con ruta de implementación activa como “aquellas iniciativas con gestiones y/o proyectos asociados para las cuales se han identificado algunos productos en proceso de entrega o entregados en concordancia con lo solicitado por la comunidad, pero que no se han cumplido en su totalidad”.⁹⁹

Es decir que el porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activa en efecto tiene que ver con las iniciativas para las cuales ya se gestionó algún proyecto o bien, ya tienen algún proyecto en ejecución, en estructuración o terminado. Sin embargo, es necesario diferenciar entonces cuales de estas iniciativas en efecto están terminadas, o tienen un grado de avance alto porque todos sus proyectos se estén ejecutando o porque, hasta ahora tengan proyectos en estructuración o en proceso de gestión.

Ya la ART se había manifestado al respecto en 2021, ante la solicitud de la Procuraduría General de la Nación, cuando afirmaron que:

*Las iniciativas pueden requerir más de un proyecto o gestión específica para su cumplimiento y algunas requieren acciones permanentes para su ejecución, por ejemplo, aquellas relacionadas con mantenimientos de vías terciarias o dotaciones escolares, que implican acciones periódicas y permanentes en el tiempo. (...) Los criterios, para dar una iniciativa por implementada, finalizada o cumplida aún están en proceso de definición.*¹⁰⁰

Al respecto la Defensoría del Pueblo reitera la necesidad de que la ART avance en unos criterios de seguimiento claros mediante los cuales sea posible asociar el total de proyectos PDET a la iniciativa a la cual corresponden, permitiendo así medir cada iniciativa en función de los proyectos asociados y los mismos están en estructuración,

⁹⁸ Al respecto, en el portal Central PDET se evidencia una opción relacionada con las iniciativas con ruta de implementación activa. Sin embargo, esta información es de carácter interno, por lo cual no fue posible acceder a la misma de parte de esta entidad.

⁹⁹ Agencia de Renovación del Territorio, Portal Central PDET disponible en <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/iniciativas-ria/>.

¹⁰⁰ Agencia de Renovación del Territorio, citado en Tercer Informe de implementación del Acuerdo Final de Paz, Procuraduría General de la Nación, agosto 2021.

en proceso de financiación, en ejecución o terminada. Dicha información incluso podría servir para identificar las dificultades que se presentan en la implementación de las iniciativas y cuáles de estas en efecto no pueden cumplirse o requieren mayor tiempo en su ejecución.

1.2.1.2. Avance en el desarrollo de los proyectos PDET

Cabe reiterar, que desde la Consejería en conjunto con la ART se viene implementando la estrategia Nación-Territorio en la que confluyen los diferentes actores para la implementación y se crean unos planes de trabajo. En ese sentido, los avances que se relacionan a partir de la información suministrada por la ART, corresponden a esos planes de trabajo acordados a distintos plazos, entre las entidades nacionales, las alcaldías y gobernaciones, el sector privado y la cooperación internacional; y no se refieren a avances de proyectos implementados.

De igual forma cabe resaltar que, gran parte de los proyectos en ejecución se encuentran articulados con los planes de desarrollo e instrumentos de planeación a nivel local y regional, pues conforme a lo informado por la ART, más de 10 mil iniciativas de los PDET, fueron incluidas en los Planes de Desarrollo Municipales y departamentales en las 16 subregiones PDET. De igual forma, 170 acuerdos municipales y 16 ordenanzas departamentales incorporan los PDET como política pública territorial para respaldar su implementación.¹⁰¹

En el reporte que se cita a continuación, es posible conocer tanto el estado actual de los proyectos, como el pilar y la subregión a la que pertenecen.

Del universo total de iniciativas en mención, se han reportado a esta entidad defensorial, planes de trabajo para 7.593 proyectos. Estos hacen parte de los 8 pilares del PDET y están distribuidos en las 16 subregiones.

Tabla 17. Estado de proyectos PDET a 2022

Estado de Proyectos	Total
Iniciativa identificada para estructurar	1.055
En estructuración	1.413
Estructurado en proceso de presentación a fuente de financiación	1.194
Proyecto en trámite de aprobación	987
Proyecto financiado o aprobado	451
Proyecto en proceso de contratación	308
Proyecto en ejecución	1.511
Proyecto ejecutado	674
Total general	7.593

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio, Presentación para la Defensoría del Pueblo realizada en abril 2022, información con corte a 31 de diciembre de 2021.

¹⁰¹ Agencia de Renovación del Territorio, Estabilización en los municipios PDET, marzo 2022.

Del universo de proyectos se puede colegir entonces que, se han finalizado 674 correspondientes al 9% del universo total de proyectos, en tanto que 1511 correspondientes al 20% se encontraban en ejecución.

De otro lado, y con relación a la inversión para los municipios PDET, se indica mediante la plataforma central PDET, que la inversión con corte a 31 de marzo de 2022 asciende a 13.197.969 billones de pesos, lo cual marca un hito respecto de los recursos dirigidos a estos municipios, si se compara incluso con los recursos propios asignados. De dicha inversión se informa la siguiente distribución entre los años 2018 a 2022.

Tabla 18. Inversión PDET 2018-2022

2018	2019	2020	2021	2022
\$344.220	\$2.877.068	\$3.527.006	\$6.054.054	\$395.621

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ART, con corte a marzo de 2022

De la información financiera recabada se advierte cómo para el año 2021 la inversión tuvo su crecimiento más alto durante la vigencia 2021 en la que se ejecutó el 46% del presupuesto invertido en cinco años. Esta inversión se alimenta de las siguientes fuentes: Obras PDET OCAD PAZ (\$6.259.495), Trazador Paz - PGN (\$4.109.569), otros proyectos PDET (\$941.717), Cooperación Internacional (\$919.536), Obras PDET- OXI (\$611.433), obras PDET-ART (\$356.219).

A continuación, se presenta el número de proyectos asociados a cada una de las fuentes anteriores,

- ✓ Fuente OCAD Paz: 564 proyectos, de los cuales el 33,87% están sin contratar, 53,55% en ejecución y 12,59% terminados
- ✓ Fuente Obras por impuestos: 77 proyectos, de los cuales 9,1% se encuentran en preparación, 31,17% en ejecución y 59,74% entregados a la entidad nacional competente.
- ✓ Fuente Trazador PGN: se reportan 110 proyectos ejecutados por las diferentes entidades del gobierno nacional, conforme a los indicadores del Plan Marco de Implementación.
- ✓ Fuente Obras PDET-ART: se reportan 1799 proyectos aprobados, de los cuales 76,15% ya están terminados y/o entregados, 17,73% se encuentran en ejecución, el 2,78% en estructuración y el 3,34% estructurados.

Tabla 1 Fuentes de inversión y proyectos PDET

Fuente de inversión	Número de proyectos	Estado de avance
OCAD Paz	564	53,55% en ejecución
		33,85% sin contratar
		12,59% terminados

Obras Por Impuestos	77	59,74% entregados a la entidad competente 31,17% en ejecución 9,1 % en preparación
Trazador PGN	110	No se informa
Obras PDET-ART	1799	76,15% terminados y/o entregados 17,73% en ejecución 3,34% estructurados 2,78% en estructuración

Fuente: Portal Central PDET, Agencia de Renovación del Territorio, corte febrero 2022

De la información obtenida es importante resaltar que la fuente de inversión que ha apalancado un mayor número de proyectos es la de obras PDET -ART, pues aun cuando es la que presenta una menor inversión, ha permitido la gestión y/o inclusión de 1.799 proyectos. Incluso si se revisa el nivel de avance de los proyectos en cada una de las fuentes de inversión, se evidencia que esta fuente es la que tiene un mayor porcentaje (76,15%) de proyectos terminados y/o ejecutados. Lo anterior se explica por cuanto con esta fuente se financian obras de baja escala en los 170 municipios PDET. De allí que el 93% de estas obras se enfocan en proyectos de infraestructura social y comunitaria.

El contexto anterior nos permite afirmar que, el mayor número de proyectos PDET en los que hay un avance significativo es en los que tienen que ver con las obras comunitarias o de baja escala, financiadas con la fuente de inversión Obras PDET-ART.

La siguiente fuente de mayor importancia y que incluye proyectos de mediana escala de orden municipal y regional son los provenientes de OCAD Paz, cuya focalización en el PND, permitió el impulso en la inversión a los municipios más afectados por la violencia. Al respecto y a la fecha de finalización del presente documento, el 12,59% de los proyectos se encuentran terminados y el 34% se encuentran sin ser contratados, a la espera de su análisis para continuar con su adjudicación y ejecución

Ahora bien, si se tienen en cuenta estas dos fuentes de inversión, que tienen un mayor número de proyectos; y se cruza ello con el número de proyectos a nivel subregional se evidencia que la subregión Sierra Nevada y Perijá es aquella que se ha beneficiado de un mayor número de proyectos financiados con OCAD PAZ, pues conforme al portal Central PDET, se reportan 97 (17,2%)¹⁰² proyectos para esta subregión. De estos 97 proyectos el 54,6% se encuentran en ejecución y 11,3% terminados.¹⁰³ A esta subregión

¹⁰² Porcentaje del total de proyectos en Sierra Nevada Perijá, del universo total de proyectos OCAD PAZ

¹⁰³ Agencia de Renovación del Territorio, <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/inversion-subregional/>

le sigue el Alto Patía y Norte del Cauca que reporta 53 (9,3%)¹⁰⁴ proyectos financiados mediante OCAD PAZ.

Contrario a ello, la subregión Pacífico Medio reporta solo 2 proyectos financiados mediante OCAD PAZ, a la fecha en proceso de ejecución.

Para el caso de los proyectos financiados mediante la fuente Obras PDET -ART se evidencia que la subregión Alto Patía y Norte del Cauca ha sido la región con mayor número de proyectos (14,26%)¹⁰⁵ financiados mediante esta fuente de inversión, seguida de la subregión Macarena Guaviare (12%).¹⁰⁶

De esta fuente de inversión, nuevamente la subregión Pacífico Medio es aquella con un menor número de proyectos financiados mediante esta fuente; solo el 1,18% del total de proyectos de esta fuente han sido destinados para esta subregión. Al respecto cabe resaltar que, además de lo anterior, la subregión Pacífico Medio es la única en la que no se ha iniciado ningún proyecto proveniente de la fuente obras por Impuestos, de hecho, del número total de proyectos reportados por la ART, esta subregión reporta el menor porcentaje (3,0%).

Esta situación fue evidenciada por la población representante de los PDET en el Pacífico Medio, quienes informaron a finales de 2021 que debido a los atrasos que en general se han presentado en el programa en la subregión, las organizaciones sociales han decidido suspender su participación en el programa.¹⁰⁷ Ello explica además algunas de las razones por las que, a la fecha, esta región no cuenta con la validación de la Hoja de Ruta. En este sentido, es de vital importancia que se garantice la participación de las comunidades en estos procesos y en los espacios destinados para tal fin.

Aunado a lo anterior, se ha revisado la inversión por cada una de las subregiones, respecto al total de proyectos - independiente de la fuente de inversión- que se vienen ejecutando o que ya han terminado, pudiendo constatar que en efecto, es la subregión de Sierra Nevada - Perijá la que presenta una mayor inversión en materia de proyectos PDET (13,4% del porcentaje total a la fecha); en contraste con la subregión Pacífico Medio (2,9%) y la subregión Sur del Tolima (2,6%), quienes presentan el menor porcentaje de inversión en el tiempo de implementación del programa PDET.

En cuanto a las iniciativas con ruta de implementación activa, (como se observa en el primer apartado de este capítulo), la subregión del Pacífico Medio es la que presenta un mayor porcentaje (47.85%) de ejecución. Sin embargo, al revisar el número de proyectos asociados a esta subregión se evidencia que, no solo es la subregión con un menor número de proyectos ya sea en estructuración, en ejecución o terminados, sino además es la que presenta una menor inversión.

¹⁰⁴ Porcentaje del total de proyectos en Alto Patía y Norte del Cauca, del universo total de proyectos OCAD PAZ

¹⁰⁵ Del total de proyectos financiados por Obras PDET-ART

¹⁰⁶ Del total de proyectos financiados por Obras PDET-ART

¹⁰⁷ CINEPP/PP. Comunidades del Pacífico Medio suspenden su participación en el PDET y exigen avances efectivos, abril 24 2022. Disponibles en <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/tag/Pac%C3%ADfico%20Medio.html>

1.2.1.3. Indicadores reportados en las plataformas de seguimiento a la implementación del AF

Para el cumplimiento de los programas PDET, se dispuso de una serie de indicadores en el Plan Marco de Implementación PMI a cumplirse en las zonas PDET. Estos en su mayoría obedecen a temas relacionados con educación, vivienda, catastro multipropósito, distritos de riego, salud, entre otros. El avance de estos, excede la competencia de la Agencia de Renovación del Territorio, por lo que son los Ministerios competentes quienes reportan dichos índices, de igual forma, estos índices en su mayoría hacen parte de los Planes Nacionales Sectoriales, razón por la cual estos se presentan en el capítulo de dicha referencia.

Sin embargo, se incluyeron unos indicadores de manera general relacionados con las zonas PDET, incluidos en el pilar 1.8 correspondiente a Planes de Acción para la Transformación Regional. De dichos indicadores solo 2 no han cumplido con la meta del 100%. Estos tienen que ver con: a) obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET ejecutadas, y b) porcentaje de medidas, programas y proyectos de los PATR que desarrollan los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados. Para el primero de estos indicadores, se reportó un porcentaje de avance de 67,05%. Frente al segundo indicador, se reporta un porcentaje de avance del 78,12%.

Ahora bien, en la plataforma Sinergia, se reportan las metas que se incluyeron en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y que deben ejecutarse en zonas PDET. Así pues, se presentan indicadores relacionados con:

Tabla 20.2 Indicadores PDET incluidos en plataforma Sinergia

Indicador PND 2018-2022 reportado en Sinergia	Avance cuatrienio	Entidad competente
Porcentaje del área geográfica en municipios PDET con catastro actualizado	21,19%	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Productores atendidos con servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET	49,70%	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Porcentaje de zonas PDET con necesidades de riego y drenaje atendidas del total identificadas	85,70%	Agencia de Desarrollo Rural
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET	108,83%	Ministerio de Minas y Energía
Porcentaje de cabeceras municipales de municipios	100%	Ministerio de Tecnologías de la

PDET conectadas a internet de alta velocidad		Información y las Comunicaciones
Elaboración del inventario de la red vial terciaria en municipios PDET	40,14%	Instituto Nacional de Vías
Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en municipios PDET	29,17%	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en municipios PDET	62,22%	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Pobreza extrema en los municipios PDET	-	Sin reporte

Fuente: Elaboración propia a partir de plataforma, SINERGIA, Departamento Nacional de Planeación, 2022

De los indicadores citados, llama la atención de manera particular el indicador que mide la pobreza extrema en los municipios PDET. Conforme a lo reportado en la plataforma Sinergia, durante el año 2020 la pobreza monetaria extrema sufrió un incremento de 4,9 puntos, debido a la caída del PIB y el deterioro del mercado de trabajo, debiendo agregar el impacto de las medidas sanitarias a causa de la pandemia generada por el Covid-19.¹⁰⁸

A la fecha de finalización del presente documento la plataforma Sinergia aún no cuenta con la información relacionada con el índice de pobreza en zonas PDET para el año 2021. Ahora bien, en la plataforma se anuncia que, como medida restaurativa para disminuir el índice de pobreza el gobierno nacional ha avanzado en los pagos de los programas de Familias en Acción y Jóvenes en Acción. Sin embargo, resulta indispensable que en estas zonas PDET se avance y de celeridad al desarrollo de las iniciativas que hacen parte de los programas PDET y que, pueden contribuir de manera significativa a la disminución de los índices de pobreza.

Ahora bien, el DANE, en su último reporte frente al Índice de Pobreza Multidimensional publicado en junio de 2021¹⁰⁹ alude que la pobreza multidimensional en los municipios PDET fue de 28,7%, 4,2 puntos porcentuales menos que en 2020 (32,9%). Sin embargo, la variación principal que permitió la disminución del IPM obedece al indicador de inasistencia escolar; puesto que éste pasó de 29,6% en 2020 a 7,7% en 2021. De manera general se infiere que ello obedece a la situación de presencialidad en aulas escolares que se retomó en 2021, luego de la emergencia sanitaria del Covid. Otros indicadores relacionados con educación y acceso a servicios públicos se mantienen en un

¹⁰⁸ Sinergia. Departamento Nacional de Planeación disponible en <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1486/5843>

¹⁰⁹ Tomando como fuente de referencia los resultados de las Encuestas de Calidad de Vida ECV 2019-2021

porcentaje similar a 2020; de hecho, conforme al reporte del DANE, hubo un aumento en el indicador “sin acceso a fuente de agua mejorada,” pasando de 27,8% en 2020 a 30,5% en 2021.

Lo anterior implica entonces que la efectiva implementación de los programas PDET en estos 170 municipios continua siendo una tarea que debe gozar de impulso y celeridad de parte de todas las entidades competentes, permitiendo así disminuir de manera integral, en el corto y mediano plazo las condiciones de pobreza extrema de las comunidades rurales, pues los municipios PDET deben ser priorizados en todos los programas del gobierno nacional justamente por ser aquellas con mayores afectaciones a causa del conflicto armado.

En relación con los demás indicadores reportados en Sinergia, se evidencia el bajo porcentaje de avance en 1) la actualización catastral en municipios PDET; 2) número de hogares con soluciones para agua potable - situación que tiene relación con lo reportado por el DANE en 2021-, 3) soluciones para el déficit de viviendas rurales tal como se muestra en la tabla no. 19. Es de anotar que, la priorización de estas acciones en zonas PDET hace parte de los Planes Integrales Sectoriales; tema al que se hará alusión más adelante, en este informe.

1.2.1.4. *Articulación con PISDA-PNIS y Planes Nacionales Sectoriales*

Uno de los aspectos revisados por la Delegada de Tierras en el 2021, tuvo que ver con la articulación de los PDET con otros programas derivados del Acuerdo Final de Paz, tales como el PNIS y los Planes Nacionales Sectoriales. Al respecto es importante mencionar que, en septiembre de 2020 la ART emitió la Resolución No. 54 de 2020, “por medio del cual se adoptan los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo- PISDA por parte de la Agencia de Renovación de Territorio”. Con ello, a la fecha, se ha realizado por parte de las entidades competentes la articulación de los municipios que coinciden con el desarrollo de los programas PDET y PNIS. Es así como, de los 56 municipios donde se viene desarrollando el PNIS, se presenta una coincidencia con 48 territorios que se encuentran comprendidos en diez subregiones PDET.

De esta manera, en dichos municipios PNIS, se evidencia la presencia de 812 iniciativas que hacen parte del PDET.

Tabla 21. Iniciativas PDET-PNIS

INICIATIVAS PNIS QUE COINCIDEN EN LOS PATR			
Subregión PDET	Total de Iniciativas PISDA	Total de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada¹¹⁰	% de avance
Arauca	7	1	14,2%

¹¹⁰ Según la ART, No se hace referencia a iniciativas que están implementadas, sino a iniciativas con una ruta de implementación activada, a través de proyectos o gestiones en diferentes estados de avance.

Sur de Bolívar	65	24	37%
Alto Patía y Norte del Cauca	71	23	32%
Sur de Córdoba	18	12	66,6%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	177	77	43,5%
Macarena - Guaviare	201	67	33,3%
Catatumbo	9	5	55,5%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	25	14	56%
Putumayo	201	85	42%
Pacífico y Frontera Nariñense	38	28	73%
TOTAL	812	336	41%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ART con corte a febrero 2022

Conforme a lo reportado por la ART, con corte a febrero de 2022, se informa que hay 336 iniciativas que se encuentran validadas en el sistema de gestión de oferta de la ART con ruta de implementación activada a través de la asociación de la iniciativa a un proyecto, contrato, convenio, gestión. Sin embargo, en la información reportada por la entidad se evidencia que, de estas iniciativas hay 145 proyectos en ejecución o terminados. Estos 145 proyectos corresponden únicamente a 45 iniciativas del total de 812.¹¹¹ Lo anterior indica por ende que, se presenta un 6% de avance en materia de iniciativas que, en efecto, están en ejecución o terminadas.

Ahora bien, respecto a la adopción de Planes Nacionales Sectoriales se evidencia que del total de los 16 planes que deben ser construidos y aprobados, conforme lo dispuesto en el Acuerdo Final, únicamente están pendientes dos Planes Sectoriales. Este avance es importante si se tiene en cuenta que gran parte de las iniciativas de los PATR serán apalancadas mediante la ejecución de dichos Planes Nacionales Sectoriales.

1.2.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales (de 2021) en relación con los PDET

En el informe de 2021 se realizaron tres recomendaciones relacionadas con fortalecer los escenarios de participación de las comunidades de los municipios PDET. Estas se relacionan con garantizar canales efectivos de comunicación para conocer de manera

¹¹¹ Agencia de renovación del Territorio. Información entregada a la Defensoría del Pueblo con corte febrero 2022

ágil y detallada los avances en la implementación de los PDET, para establecer mecanismos de participación comunitaria en la selección y priorización de los proyectos, y suministrar información clara a los grupos motores sobre el proceso de validación territorial.

Frente a las recomendaciones efectuadas la ART en respuesta emitida a esta entidad¹¹², dio a conocer la Resolución 000650 de noviembre de 2021 “por la cual se define el esquema general de seguimiento, monitoreo y evaluación a la implementación de los PDET a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio”. En esta se define que se generará información respecto del estado, avance y evolución de la implementación de los PDET, que contribuya a la articulación de esfuerzos interinstitucionales en todos los niveles de gobierno en favor de la implementación efectiva de los PDET.¹¹³ Para ello se menciona la puesta en marcha de sistemas de información a cargo de la dirección de Información y prospectiva DIPRO.

En dicha Resolución De igual forma, se establece en su artículo 12 que, en el seguimiento se involucrará a la población beneficiaria de los PDET para medir su percepción respecto al estado de avance reconocido a escala comunitaria.

De la misma manera, se informa que en la vigencia 2020-2021 se han llevado a cabo las siguientes acciones, como parte del fortalecimiento de la participación de los grupos motores¹¹⁴:

- ✓ Segundo semestre de 2020: 150 encuentros municipales para fortalecer competencias en gobernanza, incidencia y comunicación comunitaria.
- ✓ Primer semestre de 2021: 168 encuentros municipales denominados “participación ciudadana en la implementación de los PDET”
- ✓ Segundo semestre de 2021: 92 encuentros Subregionales denominados “Corresponsabilidad de los actores territoriales en la implementación de los PDET”.

Además, en la respuesta brindada por la ART a esta entidad, se informa que, “se continuará con el fortalecimiento de los Comités de Acompañamiento Comunitario (CAC) como espacio de seguimiento a la implementación de las Obras PDET, con el fortalecimiento del Mecanismo Especial de Consulta (MEC) y con el fortalecimiento de los Grupos Motor como canal de comunicación entre las comunidades y la Institucionalidad Pública para socializar los avances del PDET”.

Respecto de la recomendación atinente a la necesidad de adoptar mejoras en la coordinación entre las distintas entidades del sector agropecuario y las demás que entran a fortalecer la Reforma Rural Integral, de manera que se puedan articular y consolidar todos los planes y programas que se encuentran pendientes y ponerlos en marcha integralmente, como quiera que estos ayudarán a estabilizar socioeconómicamente los territorios, la ART dio a conocer los avances en materia de los Planes Nacionales Sectoriales entre otros programas relacionados con el avance del catastro multipropósito en las zonas PDET y la construcción de viviendas rurales en zonas PDET. Esta información se presenta en el siguiente apartado.

¹¹² Agencia de Renovación del Territorio, memorando No. 20223000011583, febrero 2022

¹¹³ Resolución 000650 de noviembre 2021. Agencia de Renovación del Territorio

¹¹⁴ Agencia de Renovación del Territorio, presentación realizada ante la Delegada para los Asuntos Agrarios y de Tierras de la Defensoría del Pueblo, abril 2022.

1.2.3. Conclusiones

- Refleja un balance positivo, la asignación de 13 billones de gestión de recursos (a marzo de 2022), en el marco de la implementación de la Política de Paz con legalidad, para focalizar y orientar inversión en los municipios más afectados por la violencia y la pobreza a través de mecanismos como: Ocad Paz, Obras por Impuestos y Trazador PDET.
- También se encuentra favorable para el cumplimiento de los PDET, los avances acordados con los gobiernos locales al incluir más de 10 mil iniciativas en los Planes de Desarrollo. Lo cual fue posible, por la planeación interinstitucional articulada mediante las hojas de ruta, los planes maestros de estructuración, los mismos Planes de Desarrollo Local. Una articulación que abrió espacio a múltiples actores a través de la estrategia nación-territorio, con la construcción de planes de trabajo, alianzas con el sector privado y la agenda conjunta con la cooperación internacional.
- En todo caso, la Defensoría del Pueblo resalta que es indispensable dar continuidad a la elaboración y gestión de proyectos destinados al cumplimiento de las iniciativas pactadas en cada una de las subregiones PDET. A pesar del alto número de proyectos aprobados y que ya han iniciado procesos de gestión, el porcentaje real de avance no supera el 50%, como se observa, por ejemplo, en que de los 7.593 proyectos para trabajar en la vigencia 2020-2021, únicamente el 9% se encuentren ejecutados y el 20% en ejecución.
- Lo anterior pone en evidencia la importancia de identificar las dificultades ya sean estas de carácter técnico, administrativo y/o presupuestal que se han presentado y que no han permitido el avance esperado, por lo menos en materia de los proyectos que se esperan cumplir al término de las vigencias acordadas.
- Por otro lado, de las iniciativas que hacen parte de municipios PDET y PNIS, solamente se ha avanzado en el 6% de las iniciativas con ruta de implementación activa. Es fundamental, que, estas iniciativas tengan mayor prioridad para la ART, toda vez que estos proyectos resultan fundamentales para que las familias logren avanzar en los procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito de los que hacen parte.
- Con relación a la situación de la Subregión Pacífico Medio, a la fecha no se ha podido avanzar en la validación de la hoja de ruta al punto que las organizaciones sociales de la subregión decidieron abstenerse de participar en razón del precario avance que tiene el programa en la zona. Además, se advierte el bajo índice de proyectos en ejecución en esta Subregión al cierre

del presente informe, así como el bajo índice de inversión para esta subregión.

- A pesar de que se ha avanzado en sistemas de información mediante los cuales es posible medir el avance de los PDET, continua pendiente el desarrollo de una plataforma - o la inclusión en la ya existente-, de un módulo que permita identificar con certeza el estado actual de cada una de las iniciativas PDET. Es decir, de las 32.808 de los PATR, cuantas a la fecha están ejecutadas, cuantas en proceso de ejecución y cuantas continúan pendiente de iniciar su proceso de estructuración. Esta situación se hace urgente si se toma de ejemplo la subregión Pacífico Medio, para la cual el porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activa es el mayor índice de todas las subregiones PDET, pero en contraste esta es la subregión con un menor número de proyectos y con la inversión más baja de todo el programa.
- El Índice de Pobreza Multidimensional reportado en 2020 para los municipios PDET tuvo un incremento significativo debido a la coyuntura nacional, lo que implica dar mayor celeridad a las acciones que desde el programa sean posibles para contener este índice y por ende las brechas de desigualdad aún vigentes en estos municipios.

1.2.4. Acciones Defensoriales en relación con los PDET

1.2.4.1. Defensoría a la Mano

En el 2021 la Defensoría del Pueblo, por medio Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, lanzó la estrategia “Defensoría a la Mano,” la cual busca garantizar una presencia permanente en los municipios PDET. Con la implementación de esta estrategia, se desarrollaron misiones humanitarias, en algunos municipios de los 176 PDET, teniendo en cuenta la dinámica del conflicto y posconflicto en la fase de implementación del Acuerdo de Paz.

Para mantener la atención especializada en estos municipios, la Defensoría del Pueblo cuenta con aproximadamente 340 profesionales para brindar asesoría y acompañamiento permanente a quienes necesitan mayor protección de sus derechos. En cada municipio hay un experto en temas jurídicos y otro en áreas sociales (antropólogos, sociólogos, trabajadores sociales, entre otros), que trabajan en articulación con 22 coordinadores de subregiones y un coordinador nacional. Estos funcionarios son elegidos por las Mesas de Participación de Víctimas, las cuales hacen la postulación de las personas con las más altas competencias, en un proceso de selección que tiene en consideración la cercanía con el territorio y el conocimiento de sus regiones.

La estrategia de “Defensoría a la Mano” tiene un enfoque en las problemáticas de migración, reclutamiento forzado y conflictividad social en los municipios donde se concentra la mayor cantidad de víctimas individuales y colectivas. La elección de centrar el trabajo de la estrategia directamente en los municipios PDET resulta clave,

dado que cubre el 36% del territorio nacional, beneficiando a cerca de 6,6 millones de personas que viven en estas zonas, donde la pobreza multidimensional supera el 57%.

Cabe resaltar, que esta estrategia fomentó la credibilidad de la Defensoría del Pueblo en los municipios PDET, pues la oferta institucional llegó a lugares apartados y de difícil acceso, donde no hay presencia institucional. De igual manera, se logró que las entidades municipales dieran respuesta a los habitantes, que no pueden asistir a las regionales, sobre las situaciones de vulneración de derechos humanos que se presentan en el territorio. Igualmente, es importante señalar que se hicieron efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los municipios PDET, ante situaciones de vulneración de derechos humanos, como el desplazamiento forzado, el reclutamiento, entre otras. Por todo esto, hoy las comunidades en situación de vulnerabilidad de los municipios PDET reconocen la importancia y los aportes del proyecto, pues mediante las atenciones, las asesorías, la promoción y la divulgación de derechos humanos se hicieron efectivos sus derechos.

1.2.5. Recomendaciones

A La Agencia de Renovación del Territorio

- Establecer, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación los lineamientos de carácter técnico y metodológico mediante los cuales sea posible medir el avance de cada una de las 32.808 iniciativas que hacen parte del PDET. Así como construir una herramienta o sistema de información público que permita acceder a los datos del avance de las iniciativas reportando de manera integral y actualizada, integrando información respecto al avance operativo, las inversiones realizadas y las entidades responsables de su ejecución, garantizando así el ejercicio del control social y la participación campesina y étnica en el seguimiento y evaluación a la implementación de los PDET.
- En articulación con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, dar prioridad a las iniciativas de los municipios en los que concuerdan los programas PDET y PNIS, en los proyectos que son aprobados para cada una de las vigencias.
- A la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y al Departamento Nacional de Planeación se recomienda adoptar mejoras en la coordinación entre las distintas entidades del sector agropecuario y las demás que entran a fortalecer la Reforma Rural Integral, a fin de articular y consolidar todos los planes y programas que se encuentran pendientes y ponerlos en marcha integralmente, dado que estos ayudarán a estabilizar socioeconómicamente los territorios.
- Revestir de impulso la implementación de los indicadores del PND 2018-2022 que registran un avance inferior al 50%, enfocando esfuerzos por parte de las autoridades responsables en el cumplimiento de las metas definidas para el desarrollo de los PDET.

- Establecer un plan de acción en coordinación con otras autoridades competentes del sector con el fin de identificar las dificultades, oportunidades y acciones de mejora frente a la situación de los programas PDET en las subregiones que registran un menor avance en materia de proyectos, en particular el caso de la subregión Pacífico Medio. Lo anterior con el fin de formular y ejecutar acciones de mejora que permitan fortalecer el programa en esta subregión, teniendo en cuenta, además las condiciones de orden social, económico y de orden público que actualmente atraviesan los municipios de esta subregión.
- Establecer una estrategia de manera articulada con las organizaciones sociales del Pacífico medio, con el fin de que se vinculen nuevamente a las actividades y proyectos del PDET.
- Identificar buenas prácticas de interacción con organizaciones sociales en subregiones con cumplimiento efectivo, para generar estrategias o mecanismos de interacción y negociación estratégica que permitan el restablecimiento de la participación de las organizaciones sociales en el desarrollo de las iniciativas PDET, en las subregiones donde la participación comunitaria se ha visto afectada.
- Para los municipios PDET que tuvieron un Índice de Pobreza Multidimensional alto, conforme a lo reportado por el DANE en 2021, se recomienda a las entidades competentes avanzar en una estrategia de carácter interinstitucional mediante la cual sea posible 1) identificar las dimensiones con mayor déficit, por cada uno de los municipios, siendo estas: a) condiciones educativas del hogar, b) condiciones de la niñez y juventud, c) salud, d) trabajo, e) acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda, siendo estas las que se miden mediante el Índice de Pobreza Multidimensional. 2) Una vez se surta esta identificación, se propone que desde las entidades se revisen las iniciativas PDET que tienen relación con estas dimensiones y conforme a ello se generen acciones afirmativas que permitan darle celeridad a dichas iniciativas.

1.3. LOS PLANES NACIONALES PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL Y EL ACUERDO FINAL

1.3.1. Balance de la implementación frente a los compromisos de los PNRRRI

Desde la CPEC se señaló que, de los 16 Planes Nacionales Sectoriales, 14 han sido adoptados a través de acto administrativo, 1 se encuentra aprobado técnicamente y en trámite de expedición del acto administrativo correspondiente y 1 en proceso de cierre técnico. En el siguiente cuadro se indica el acto administrativo mediante el cual se adoptan y formalizan cada uno de los Planes:

Tabla 22. Estado de avance de los PNRRRI Con corte a 31 de enero de 2022

Plan	Responsable	Estado
Plan Nacional de Vías para la Integración Regional.	Ministerio de Transporte	Adoptado mediante Resolución No. 0003260 de agosto de 2018
Plan Nacional de Electrificación Rural.	Ministerio de Minas.	Adoptado mediante Resolución No. 0809 de agosto de 2018.
Plan Nacional de Conectividad Rural	Ministerio de Tecnologías de la Información	Adoptado mediante Resolución No.001722 de 2019.
Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico.	Ministerio de Vivienda	Adoptado mediante Resolución No.0076 de 2021.
Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.	Ministerio de Trabajo	Adoptado mediante Resolución No. 2951 de 2020.
Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural	Ministerio de Trabajo/ UAEOS	Adoptado mediante Resolución No. 2950 de 2020.
Plan Nacional de Salud Rural.	Ministerio de Salud	Con Cierre Técnico, pendiente adopción.
Plan Especial de Educación Rural.	Ministerio de Educación	Adoptado mediante Resolución No. 21598 de 2021.
Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.	Ministerio de Agricultura /Agencia Nacional de Tierras	Adoptado mediante Resolución No. 382 de 2021.
Plan de Zonificación Ambiental	Ministerio de Ambiente	Adoptado mediante Resolución No. 1608 de 2021.
Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación.	CISAN - ICBF	Con Cierre Técnico, pendiente adopción.
Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina y Comunitaria.	Ministerio de Agricultura	Adoptado mediante Resolución No. 000091 de 24 de abril de 2020

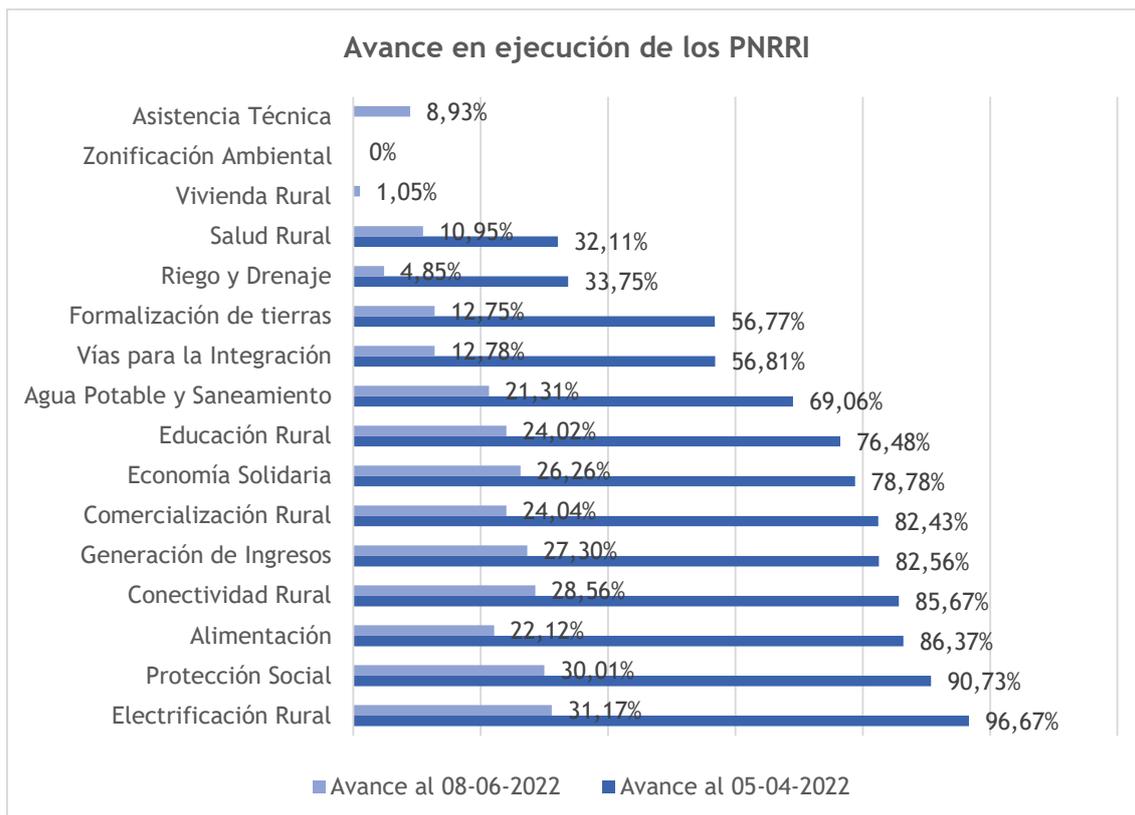
Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.	Ministerio de Agricultura	Adoptado mediante Resolución No. 132 de 2022
Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.	Ministerio de Agricultura	Adoptado mediante Resolución No.000006 de 2020.
Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.	Ministerio de Agricultura	Adoptado mediante Resolución No. 000209 de 2020
Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.	Ministerio de Vivienda	Adoptado por el Ministerio de Agricultura mediante la Resolución No. 179 de 2017. Actualizado por el Ministerio de Vivienda mediante la Resolución No. 0410 de 2021

Fuente: CPEC (2022), con base en DNP y CPEC.

Es preciso recalcar que, en esta fase de implementación del Acuerdo de Paz, ya se debería contar con la totalidad de los PNS adoptados y en ejecución. La demora en la formulación definitiva y puesta en marcha de los Planes indudablemente se convierte en un obstáculo para el cumplimiento del propósito de estos importantes instrumentos, esto es, el acceso a bienes y servicios de los territorios rurales más afectados por el conflicto armado. En ese sentido, se efectúa un llamado al Gobierno Nacional para agilizar y culminar el proceso de adopción de los Planes de Salud y Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación.

En cuanto a ejecución, el SIPO muestra los siguientes niveles de avance por cada uno de los Planes:

Gráfico 12. Avance en ejecución de los PNRR



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2022).

Es de resaltar que todos los planes nacionales presentaron variación con relación al avance en la información reportada en SIPO para el 05/04/2022, sin embargo, la mayoría presentó una disminución en el porcentaje de avance a excepción del Plan de Vivienda Rural y el Plan de Asistencia Técnica aumentaron su acumulado general. Ello permite concluir que no se está presentando una adecuada información, ya que en vez de presentar mayor avance disminuyen en relación a lo reportado en periodos anteriores, es importante que las entidades rindan informes acordes al avance real de cada plan.

Igualmente, para el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, el cual fue expedido el 02 de mayo de 2022 mediante Resolución No. 132 de 2022 del Ministerio de Agricultura, presenta un avance del 8.39%, sin embargo, es importante resaltar que el avance a sus indicadores corresponde a los años 2019, 2020 y 2021 anualidades en las cuales no estaba expedido el Plan. En el informe se registra que el anterior plan no se encontraba parametrizado en SIPO, sin embargo, a la fecha ya se registra avance presentando la observación ya descrita.

Llama la atención que en el SIPO se registren datos de avance en los indicadores, con vigencias anteriores a la adopción y puesta en marcha de los Planes, lo cual sucede para la mayoría de ellos. De hecho, registra ejecución de 86,37% el Sistema del Derecho Progresivo a la Alimentación y de 32,11% el Plan Nacional de Salud Rural, siendo que a la fecha no han sido adoptados. En consecuencia, esta Defensoría considera que la información en el SIPO de avance de los Planes debería registrarse a partir de la puesta

en marcha de estos instrumentos con el objetivo que las entidades de control, la sociedad civil y las organizaciones sociales puedan efectuar seguimientos claros y rigurosos que den cuenta de los niveles reales de avance, sin generar confusiones respecto a aquello que corresponde exclusivamente al cumplimiento de metas de los planes.

Los PNS que presentan mayores niveles de ejecución justamente corresponden a aquellos que registran avances en indicadores antes de su adopción. Es el caso de Electrificación, Conectividad, Agua Potable, Protección Social, Economía Solidaria, Comercialización Rural y Generación de Ingresos. La mayoría de estos Planes fueron adoptados en el año 2020, sin embargo, presentan cifras de ejecución desde el 2017.

Por otra parte, es preciso indicar que los Planes que ya se encuentran en ejecución no registran a la fecha de este informe, avance en su implementación en la actual vigencia 2022 de acuerdo con la información consignada en el SIPO. Para el año en curso, registran ejecución de algunos indicadores del Plan Progresivo de Protección Social, y se presentan informes cualitativos de los planes de generación de ingresos, Plan de riego y drenaje, plan de comercialización, plan de economía solidaria, plan de conectividad y plan de energización rural. Por su parte, el Plan de Zonificación Ambiental, pese a haber sido adoptado a finales del 2021, aún no cuenta con ficha técnica en sus indicadores, y por tanto no se registra el reporte en el Sistema creado para el seguimiento.

Es clave resaltar que los Planes Nacionales Sectoriales, apuntan a dar lineamientos técnicos transversales para la solución de los problemas estructurales que impulsarán la Reforma Rural Integral, a partir de la creación de programas y proyectos que brinden bienestar para la población rural, la reducción de la pobreza, el cierre de brechas históricas entre lo urbano y lo rural, la integración regional, la sostenibilidad ambiental y el pleno disfrute de los derechos de los habitantes que históricamente se han ubicado al margen del desarrollo. En ese sentido, la Política de Paz con Legalidad del actual Gobierno, trabajó desde 4 temas principales: i. Factores productivos, ii. Infraestructura, iii. Desarrollo social, y iv. Desarrollo Ambiental.

En sintonía con esa estructura, a continuación, se entra a analizar una muestra de cada eje temático, a partir de los Planes Nacionales que se encuentran a cargo de los sectores de Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiental y de Vivienda.

En el marco de lo atinente a **factores productivos en el Desarrollo Rural Integral**, se revisó el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural al cual se refirió el presente documento en el Punto 1.1.1. El Fondo de Tierras para la RRI, igualmente a continuación de desarrollará lo concerniente al Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (ECFC) y al Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (ECFC).

Sobre el eje de **Infraestructura en el Desarrollo Rural Integral**, se analizará más adelante el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina y

Comunitaria; mientras que, en lo pertinente al **Desarrollo social en el DRI**, se revisará en detalle el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

En lo referido al factor **Ambiente en el Desarrollo Rural Integral**, se expuso el análisis correspondiente en el punto 1.1.9 de este documento.

De manera particular a continuación se presentan avances registrados en el SIIPO y a partir de información suministrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural respecto a los planes nacionales de su competencia:

1.3.1.1. Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

- ✓ En el presupuesto nacional se apropiaron recursos en la vigencia 2022 por \$63.082 millones, distribuidos así: 88% del MADR para fortalecer el modelo de Apoyo a Alianzas Productivas del sector agropecuario y el fortalecimiento y construcción de capacidades empresariales rurales; 9,4% del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para el apoyo al acceso a mercados de las unidades productivas de las Víctimas; 1,4% de la ADR para implementación del modelo de atención y prestación de servicios de apoyo a la comercialización; 0,5% del SENA para la formación para el fomento del emprendimiento y 0,1% de la UAEOS para el desarrollo socio empresarial de las organizaciones solidarias. Se observa que no se han asignado recursos a la UPRA que para el presente año en el marco del Plan debe generar una solución tecnológica de precios regionales y servicios logísticos.
- ✓ Para la vigencia 2022 se encuentra en proceso de conformación de instancias y de formulación de planes o metodologías necesarias para la implementación del Plan, tales como la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural, el Portafolio Metodológico para la Comercialización Rural, la formulación del Plan de Agrologística y la implementación de las estrategias para mejorar el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización.¹¹⁵
- ✓ Las entidades que intervienen en el Plan definieron unificar en una sola instancia de coordinación interinstitucional la Mesa Técnica del Plan de Generación de Ingresos, la Mesa Técnica de Asociatividad Rural y la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural, para lo cual durante el primer semestre del presente año se generará el acto administrativo correspondiente para su conformación.
- ✓ De las 754 Organizaciones ECFC que se planteó beneficiar en 2022 a través de proyectos e iniciativas de circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos, y agro logística. En el primer trimestre de 2022 se han beneficiado 55 organizaciones, lo cual corresponde a un avance de 7,3%.

¹¹⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, abril de 2022. Informe Cualitativo de Avance Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesinas, Familiar y Comunitaria. Corte: marzo 2022. Pág. 2.

En los dos años anteriores (2020 y 2021) se habían beneficiado 4.488 organizaciones de las cuales 2.621 se encontraba en zonas PDET (58%).

- ✓ El proyecto de Alianzas para la vida fase III se encuentra en proceso de convocatoria, con una inversión de \$75 mil millones para apoyar la cofinanciación de 272 alianzas con enfoque en mujer y joven rural, que beneficiarían a 10.880 productores.
- ✓ Para la estrategia de compras públicas locales, se avanza en la estructuración de herramientas para el funcionamiento de la Mesa Técnica y el desarrollo de esta estrategia, entre ellas: i) Reglamentación mediante Resolución 128 de 2021 del procedimiento para la elección de los representantes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria de carácter nacional y de los representantes de los pequeños productores agropecuarios; ii) Presentación de propuesta de reglamento de la mesa técnica nacional que regula su funcionamiento, establece procedimiento de compra mínima local y referencia de productores no locales; y iii) Avance en la Guía para la elaboración del “Registro general de pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria”, para la orientación a los departamentos para la estructuración del mencionado registro.
- ✓ El MADR con corte a diciembre de 2021 reporta 27 departamentos desarrollando la estrategia de Compras públicas locales de alimentos en el marco de la Ley 2046 de 2020, con 655 acuerdos con un valor de \$16.560 millones.
- ✓ Ocho departamentos han creado la Mesa técnica departamental de compras públicas locales a través de ordenanzas o decretos: Huila, Tolima, Amazonas, Sucre, Meta, Norte de Santander y Guaviare. Por su parte, 16 departamentos adelantan el proceso de implementación de la Mesa Nacional de Compras Públicas: Tolima, Putumayo, Nariño, Arauca, Sucre, Meta, Norte de Santander, Cesar, Valle del Cauca, Córdoba, Boyacá, Casanare, Santander, Cundinamarca, Quindío, Vichada y Guaviare.
- ✓ Para el año 2022 se plantea que 11 departamentos implementen la Estrategia de Compras Públicas Locales de alimentos.
- ✓ Entre 2020 y 2021 se han beneficiado 2.625 organizaciones a través de servicios complementarios de apoyo a la comercialización de productos, de las cuales 1.737 se ubican en zonas PDET (66%). Por su parte para el año 2022 la meta es beneficiar a 952 organizaciones de la ECFC, con un avance en el primer trimestre de 8 organizaciones (0,8%), de las cuales 1 se encuentra en zonas PDET.

Al respecto, se observa que se avanza en las diferentes estrategias contenidas en el Plan, con la formulación de metodologías e instrumentos y conformación de las instancias de coordinación interinstitucional que una vez implementados permitirán acelerar la ejecución del plan. El avance en los indicadores del primer trimestre de

2022 aún es muy bajo respecto a la meta del año, a pesar de que para esta vigencia la meta propuesta es inferior a los resultados de los dos años anteriores.

1.3.1.2. Plan Nacional para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

Este plan está enfocado en el aumento de la generación de ingresos a través del emprendimiento rural, asociatividad rural productiva, financiamiento y gestión del riesgo en la ruralidad para el desarrollo y sostenibilidad de los emprendimientos rurales.

- ✓ Tal como se mencionó en el anterior plan, la mesa técnica para la generación de ingresos se unificó con la mesa técnica de comercialización rural y de asociatividad, a través de un acto normativo que se formalizará en abril de 2022.
- ✓ En los años 2020 y 2021 se fortalecieron 76.715 personas en capacidades técnicas y empresariales, 52.845 de ellas (69%) se encontraban en zonas PDET. Para la vigencia 2022 el plan plantea beneficiar a 21.829 emprendedores con mecanismos de intervención y socialización enfocados en mejorar las capacidades técnicas empresariales.
- ✓ A través del programa El Campo Emprende del MADR se han beneficiado 505 emprendedores, invirtiendo recursos por \$5.050 millones, beneficiando 5.680 familias de 66 municipios PDET. El 68% de estas familias fueron representadas por mujeres, 6,26% son familias indígenas, 42% son jóvenes y 50% son víctimas del Conflicto armado.
- ✓ De forma complementaria a través de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial -PIDAR- de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR- se proyecta fortalecer a 58 organizaciones, beneficiando 4.029 productores de 13 departamentos, cuya intervención se plantea realizar en los próximos meses.
- ✓ El SENA a través del programa SENA Emprende Rural - SER- se encuentra en fase de planeación y alistamiento, para iniciar el proceso de formación enfocados en el emprendimiento rural, los cuales tienen una duración entre 5 y 10 meses.
- ✓ En 2020 y 2021 se cofinanciaron 2.498 iniciativas productivas colectivas rurales, 2.257 (90%) de las cuales se encuentran en zonas PDET. Para la vigencia 2022 se busca beneficiar a 404 emprendimientos colectivos con cofinanciación para emprendimientos rurales individuales nuevos y existentes. En el primer trimestre de 2022 se han cofinanciado 71 emprendimientos, de los cuales 3 se encuentran en zonas PDET, 67 se cofinanciaron a través del instrumento Agro E del Ministerio de Comercio, beneficiando 1.876 pequeños productores víctimas del conflicto de comunidades indígenas y afrodescendientes, y 4 asociaciones productivas a través de los PIDAR de la ADR, que han beneficiado a 487

productores. El MADR informa que mediante su proyecto “El campo Emprende” busca beneficiar 363 esquemas asociativos en 33 municipios, de los cuales 77 esquemas estarán en 7 municipios PDET. A marzo de 2022 se ha dado apertura a la Convocatoria y se han realizado las socializaciones de esta a entidades locales y a comunidades rurales.

- ✓ Se encuentra en construcción la ruta de atención a la población beneficiaria del Decreto Ley 902, para lo cual el MADR, ADR y ANT están realizando un trabajo conjunto.
- ✓ Entre 2020 y 2021 se aprobaron 127.586 operaciones de crédito dirigidas a pequeños productores por valor de \$1,3 billones y un subsidio a la tasa de interés de \$166.756 millones. En 2022 se planea apoyar 50.000 operaciones de crédito a nivel territorial con un subsidio a la tasa de interés. De enero a marzo de 2022 se aprobaron 16.025 operaciones de crédito para pequeños productores, por \$187.248 millones y un subsidio de \$20.438. Registrando un avance en el primer trimestre de 32%. En zonas PDET se otorgaron el 17,7% de las operaciones.
- ✓ Frente al porcentaje de hectáreas aseguradas ACFC respecto al total asegurados con Incentivo a Seguro Agropecuario - ISA-, en 2021 se aseguraron 197.899 ha por valor de \$1.773 mil millones, lo cual corresponde al 16,8% de ha. Aseguradas con ISA. El 31% de las hectáreas con seguro se ubican en zonas PDET, con un valor asegurado por \$705 mil millones. Para la vigencia 2022 se estableció en el 7% el porcentaje de hectáreas aseguradas ACFC respecto al total asegurados con ISA. A marzo de 2022 no se han registrados pólizas por parte de las aseguradoras.
- ✓ En el presupuesto nacional se apropiaron recursos en la vigencia 2022 por \$104.432 millones, distribuidos así: 67,6% del MADR para implementar las estrategias de inclusión financiera en el sector agropecuario, y el fortalecimiento y construcción de capacidades empresariales rurales; 30% del SENA para la formación para el fomento del emprendimiento; 1,9% del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para el apoyo al acceso a mercados de las unidades productivas; 0,2% de la ADR para la optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales.

Al igual que en el plan anterior, los avances en el primer trimestre de 2022 no son significativos y las metas para el año 2022 están por debajo de los resultados obtenidos en las vigencias anteriores, por lo cual se considera que es posible plantearse objetivos más ambiciosos en procura de beneficiar más a las comunidades rurales.

De otro lado, respecto a los resultados en materia de financiamiento y gestión del riesgo, no se cuenta con criterios para diferenciar entre los pequeños productores y aquellos pertenecientes a la ECFC, por lo cual no resulta novedoso la aplicación de instrumentos como la Línea Especial de Crédito - LEC o el ISA, los cuales son instrumentos que históricamente han beneficiado de forma preferencial a los

“pequeños productores”. Se recomienda procurar asignar mayores recursos para el financiamiento de la ECFC, así como asesorar y acompañar a este segmento poblacional para facilitar su acceso al crédito y al seguro agropecuario.

1.3.1.3. Plan Nacional Sectorial de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

Este plan busca mejorar la productividad agropecuaria en zonas de ECFC y garantizar el acceso al agua mediante el aprovisionamiento de la infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones.

Para el cumplimiento del Plan se comprometieron recursos por \$3.133,49 millones en el año 2021. Para 2022 se realizó una apropiación de \$19.604 millones.

En 2021 se planteó una meta de 540 ha, con proyectos de adecuación intra-predial fuera de distritos en municipios PDET, de la cual se concluyeron 47,35 ha, correspondiente a 8,8% de avance. Por su parte la meta para 2022 es de 1.233 ha., sin embargo, la ADR proyecta un área de 922,35 ha.

En proyectos de adecuación intra-predial fuera de distritos en municipios NO PDET, se avanzó en 2021 con 611,97 ha de 1,261 ha proyectadas, lo cual corresponde a un cumplimiento de 49,5% de la meta. En 2022 la meta del PMI es de 2.876 ha, mientras que la ADR proyecta la intervención en 920,27 ha.

En el primer trimestre de 2022 la ADR adelantó el diagnóstico integral de 3 perfiles de proyectos con soluciones alternativas de riego, dos de los cuales no cumplieron los requisitos para iniciar su etapa de restructuración, y un proyecto ubicado en municipio PDET superó la etapa de diagnóstico. Por su parte en el mismo periodo avanzó en la estructuración de 8 PIDAR que contemplan soluciones de riego, con los cuales se plantea intervenir 975 ha de riego; 4 de los cuales se encuentran en proceso de estructuración (87,3 ha.) y están ubicados en los municipios de Guayatá (Boyacá), Sibaté (Cundinamarca), Paz de Ariporo (Casanare) y El Carmen de Bolívar (Bolívar), y los otros 4 proyectos que cubren un área de 888 ha de riego, culminaron su etapa de estructuración (888 ha.), y ya cuentan con cofinanciación. Estos proyectos están ubicados en los municipios de Magangué y Carmen de Bolívar (Bolívar), Ataco (Tolima) y Turbo (Antioquia).

Igualmente, la ADR informa que se avanza en la construcción de 4 proyectos que habían sido cofinanciados con recursos de la vigencia 2018, cubriendo 248 ha de riego en Coloso (Sucre), Providencia (San Andrés Islas), Chimichagua y Becerril (Cesar).

En 2021 se tuvo una meta de dos proyectos tipo de sistemas individuales de riego, la cual fue cumplida en 100%. Para la actual vigencia la meta se mantiene en dos proyectos tipo.

Referente a los distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados en municipios PDET, en 2021 la meta fue de 173 ha., sin embargo, esta actividad no

se cumplió. En 2022 esta meta es de 175 ha., no obstante, la ADR informa que se presentan dificultades en su cumplimiento teniendo en cuenta que “no existe una cantidad suficiente de distritos de riego de propiedad del Estado ubicados en municipios PDET que sean viables rehabilitar, la mayoría de distritos ubicados en dichos municipios se encuentran en proceso de dar de baja dado que no es viable su rehabilitación o tienen problemas ambientales.” Dado lo anterior, la ADR proyecta un cumplimiento de 117 ha.

Frente a los distritos de riego de pequeña escala con rehabilitación iniciada en municipios NO PDET, en 2021 se tuvo una meta de 303 ha., y la ejecución supero ampliamente la misma con 417 ha (137%), por lo anterior, la ADR plantea compensar las rehabilitaciones de distritos en zonas PDET con las rehabilitaciones en zonas no PDET. De esta forma la meta para 2022 que en el PMI es de 306 ha., se proyecta una ejecución de 778 ha.

La ADR informa que se viabilizó la construcción (aprobaron estudio y diseños del proyecto) de un distrito de pequeña escala en el municipio de Sativanorte (Boyacá) que cubre 125 ha y beneficia a 126 usuarios, y se priorizó la construcción del distrito ubicado en Guayatá (Boyacá) que cubre 117 ha y beneficia 116 familias.

Así mismo, se están realizando los estudios de pre-inversión de proyectos nuevos de pequeña escala en Mercaderes (Cauca), Tablón de Gómez, Guaitarilla, Funes, Ijuagí (Nariño), Zona Bananera (Magdalena), Capitanejo, Carcasí y San Miguel (Santander), que en total cubre 2.465,45 ha.

Frente a la rehabilitación de los distritos de pequeña escala, es de aclarar que la misma solo puede hacerse en distritos de propiedad de la ADR, por tanto, se priorizó la rehabilitación del Distrito de Bellavista en Algeciras (Huila) que cubre 117 ha. y beneficia 79 familias. Sobre el cual se ha avanzado con el 71% de firmas de actas de compromiso y pagarés por parte de los usuarios de este, aceptando la ejecución de las obras de rehabilitación. El proceso de contratación para rehabilitación de este distrito se encuentra en entrega de ofertas y tiene un presupuesto de \$5.468 millones.

También se priorizó la rehabilitación del distrito San Juanía ubicado en Acacías (Meta) cubriendo un área de 360 ha y beneficiando 62 familias. En este caso se cuenta con 63% de las firmas de actas de compromiso y pagares por parte de los usuarios del distrito y actualmente se encuentra en elaboración de estudios previos para su contratación.

El Distrito de Riego ubicado en Ubaque y Lázaro Fonte ubicado en Fómeque, ambos en Cundinamarca, también fueron priorizados, sin embargo, no han iniciado la socialización de la recuperación de la inversión de acuerdo con lo estipulado en la Ley 41 de 1993 y actualmente se encuentran en elaboración de estudios previos para su contratación.

Por último, en 2021 el número de asociaciones de usuarios de distritos de riego capacitadas fue de 105, frente a una meta de 100 asociaciones. Para la vigencia 2022

cuyo indicador está en 101 asociaciones, la ADR plantea un cumplimiento de 200 asociaciones.

Respecto a este plan se observa que para los diferentes indicadores la proyección de la ADR de las áreas a intervenir con las diferentes soluciones de riego es menor que las metas planteadas en el PMI. Lo anterior se presenta especialmente en los procesos de rehabilitación de distritos de riego en zonas PDET, debido a que la intervención de la ADR solo se puede realizar en distritos de su propiedad, y en estas zonas, de acuerdo con lo informado por esa entidad, no cuentan con muchos distritos que puedan rehabilitarse. Caso contrario ocurre en las zonas no PDET, en donde se ha superado ampliamente la meta propuesta. Por lo cual se considera que deben replantearse dichas metas, procurando que se beneficien comunidades que, si bien no están incluidas en las zonas PDET, si presentan altos niveles de vulnerabilidad.

1.3.1.4. *Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural - PNCMVISR*

Este Plan estuvo a cargo del MADR hasta el año 2019. A partir del año 2020 el Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 255 (Ley 1955 de 2019) dispuso que la formulación y ejecución de la política de vivienda rural estaría a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En cumplimiento de esta disposición el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1341 de 2020, y mediante Resolución 536 del 19 de octubre de 2020 del MVCT se adoptó la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, focalización y programas a implementar para su ejecución. Igualmente, se reformulo el PNCMVISR, adoptando el mismo mediante Resolución 0410 del 2 de agosto de 2021.

En consideración a lo anterior, se consultó al MADR y en el SIIPO los avances en las entregas de las viviendas nuevas o los mejoramientos de estas sobre los subsidios asignados en las vigencias 2019 y anteriores. Al respecto el MADR informa sobre los siguientes avances:

Tabla 23. Avances Vivienda Rural

Indicador	Meta 2022	Avance Trim. I 2022	% avance
Viviendas mejoradas entregadas	2.461	60	2,4%
Viviendas mejoradas entregadas de municipios PDET	927	29	3,1%
Viviendas nuevas entregadas	12.969	605	0,5%
Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET	1.069	337	31,5%
Viviendas mejoradas entregadas a mujeres	1.521	36	2,4%

Viviendas nuevas entregadas a mujeres	7.332	363	4,9%
Porcentaje de soluciones de viviendas estructuradas y ejecutadas con la participación de la comunidad beneficiada	100%	100%	100%
Porcentaje de soluciones de viviendas estructuradas y ejecutadas con la participación de la comunidad beneficiada en municipios PDET	100%	100%	100%

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Reunión interinstitucional 28 de abril de 2022.

Con excepción de las soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada, los demás indicadores muestran avances muy bajos, y corresponden a asignaciones de subsidios realizadas en vigencias anteriores, incluso antes de la firma del Acuerdo Final, como es el caso la entrega de viviendas mejoradas que en 2022 corresponde a subsidios otorgados en 2016, 48% de estos se hizo en municipios PDET y 60% se otorgaron a mujeres; y en 2021 corresponden a subsidios adjudicados en 2013 (1 vivienda) y 2016 (255 viviendas), con un 28% de estas en municipios PDET y 60% entregadas a mujeres.

Respecto a las viviendas nuevas entregadas, corresponden a subsidios adjudicados de la siguiente manera:

Tabla 24. Viviendas nuevas entregadas a 2022

Año de Adjudicación Subsidio	2021	2022
2012	45	0
2013	88	155
2014	109	9
2015	995	68
2016	400	81
2017	996	292
Total	2.633	605

Fuente: SIPO y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Al igual que con las viviendas mejoradas, las viviendas nuevas entregadas en 2022 se ubican 55,7% en municipios PDET y el 60% fue adjudicado a mujeres, mientras que en

2021 el 40% de las viviendas se encontraban en municipios PDET y el 55% fueron entregadas a mujeres.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda informo que en la vigencia 2022 si bien no han registrado el avance en el SIPO, se están enfocando en 5 frentes de trabajo:

- 1) Vivienda Social para el Campo: Se plantea beneficiar a 4.800 hogares rurales en 79 municipios de 23 departamentos con una inversión de \$327.932 millones. Para lo anterior, han suscrito 69 convenios con entes territoriales, y ha realizado acompañamiento a los entes territoriales en estructuración de proyectos de la contrapartida. Se plantea a diciembre terminar 609 viviendas nuevas e iniciar la construcción de 1.500 viviendas.
- 2) Casa Digna, Vida Digna Rural: Mejoramientos a vivienda de 2.000 hogares rurales con 10 municipios que cumplan con los requisitos establecidos y una inversión conjunta de \$46.000 millones. A la fecha 14 municipios remitieron la información solicitada en la etapa de consolidación de requisitos para participar, los cuales se encuentra en proceso de evaluación. Se propone terminar 300 mejoramientos e iniciar 987 mejoramientos a diciembre de 2022.
- 3) Atención a Compromisos del Gobierno: Cumplimiento de compromisos para beneficiar a 3.296 hogares rurales de comunidades étnicas (CRIDEC, CRIC, CIMA PUPSOC, ANUC, Nukak Jiw y CRIHU) de 4 departamentos (Caldas, Cauca, Guaviare y Huila), con una inversión de \$161.346 millones. Se encuentra en ejecución un convenio con la corporación Nasa Kiwe para la construcción 318 viviendas nuevas y 450 mejoramientos para el CRIC. Del cual ya inició el proceso de entrega de viviendas a las familias indígenas del Cauca. Se propone entregar a diciembre de 2022, 318 viviendas nuevas y 400 mejoramientos de vivienda, e iniciar el proceso de construcción de igual cantidad de viviendas.
- 4) Atención a sentencias judiciales: Cumplimiento a 1.743 hogares rurales en 208 municipios de 22 departamentos con inversión de \$140.000 millones. Actualmente se encuentran adjudicados los procesos para la Zona Sur y la Zona Andina, y se cerraron las convocatorias para la Zona Caribe y la Zona Valle del Cauca/ Chocó. Se firmó un convenio de información con la URT que permite la postulación de los hogares sujetos de medidas de restitución de tierras. Se propone terminar 100 soluciones de vivienda e iniciar 600 soluciones a diciembre de 2022.
- 5) Atención a ETCR: Vivienda digna para 446 hogares en proceso de reincorporación en 3 ETCR: ETCR Filipinas en Arauquita, ETCR Los Monos en Caldon, y ETCR Llanogrande en Dabeiba, con inversión de \$45.403 millones. A marzo de 2022 se firmó contrato para la ejecución del proyecto de Arauquita, se encuentra en evaluación la oferta presentada para el proyecto de Caldon y en proceso de liquidación el proyecto Dabeiba. Plantea entregar 200 soluciones de vivienda terminada y 300 soluciones iniciadas a diciembre de 2022.

De acuerdo con lo anterior el MVCT ha proyectado entregar 1.227 viviendas nuevas en la presente vigencia, de las 6.415 viviendas que se registran como meta en el SIPO, lo cual representa cumplir solo con el 19% de la meta anual. Igualmente, señalan que entregarán 700 mejoramientos de viviendas de las 12.883 viviendas mejoradas que se ha planteado como meta, lo cual representa apenas el 5,43%.

El MVCT señala que para reducir el déficit de vivienda habitacional como mínimo se requiere \$89,9 billones, cifra demasiado alta frente a los \$759.950 millones apropiados para la presente vigencia, por lo que por un lado resulta importante destinar mayores recursos que permita beneficiar un mayor número de pobladores rurales y por el otro, es necesario focalizar las inversiones especialmente en aquellas zonas rurales dispersas cuyos habitantes tienen un mayor grado de vulnerabilidad y de necesidades básicas insatisfechas mayores.

1.3.1.5. Otros planes nacionales

El Plan Nacional de Asistencia Integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación no ha sido parametrizado en el SIPO en la sección de planes nacionales debido a que este fue adoptado mediante acto administrativo el 2 de mayo de 2022. Sin embargo, a través de los siguientes indicadores se deben registrar los avances cuantitativos y cualitativos por parte de las entidades responsables:

A.78 Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria.

A.78P Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET.

A.82 Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor implementado.

A.G.19 Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria.

Se observa que con excepción del indicador A.82, los demás no registran avance en el año 2022.

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA- en su reporte del indicador A.82 informa que “Durante la vigencia 2021 se realiza una revisión, evaluación y ajuste de fechas del Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor, se publica una versión 2 de dicho plan y se desarrollaron acciones para la implementación de este.

Por su parte, los avances en los planes de zonificación ambiental y en el plan de formalización de la propiedad rural se consignan en los puntos 1.1.1 y 1.1.9 de este informe, teniendo en cuenta que los mismos están incluidos en el punto 1.1 Acceso y uso de la Tierra, según el Acuerdo Final.

De las lecciones que ha dejado el proceso de implementación de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral es que, si bien se concibieron como un instrumento que

en un término de 15 años contribuiría a la erradicación de la pobreza extrema, disminución de la pobreza rural y disminución de los niveles de vida entre la ciudad y el campo, se esperaba que su ejecución se diera rápidamente, con máximos esfuerzos en un lapso de cinco años, sin embargo aún hay planes que no han sido adoptado o que no presentan los avances deseados.

Otro aspecto importante que se esperaba con la implementación de los planes nacionales era que se dieran medidas específicas y diferenciadas que atendieran de forma adecuada las necesidades particulares de las mujeres en el campo, sin embargo, en planes como el de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación, este tema no fue tenido en cuenta de forma particular a pesar de que su objetivo general o específico les permitía tener una mayor participación.

A continuación, se presentan los PNS y las medidas adoptadas con enfoque diferencial hacia la mujer:

Tabla 25. Planes Nacionales Sectoriales y medidas diferenciales para mujeres rurales

Plan Nacional	Relación con medidas específicas y diferenciadas para hacer frente a las necesidades particulares de las mujeres en el campo
Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico.	No presenta un enfoque diferencial, lo cual podría obedecer a su objetivo general va enfocado a asegurar el acceso al agua potable y saneamiento básico, a través de soluciones tecnológicas apropiadas con participación de las comunidades.
Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural	En su objetivo general y uno específico se tiene que buscar fomentar a autonomía económica y la capacidad organizativa en especial de las mujeres rurales, mediante diferentes formas de asociatividad, para lograr ese propósito se establecieron unos indicadores ¹¹⁶ que permiten hacer seguimiento los cuales son: * Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas. * Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas
Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía	En este plan se estableció un indicador ¹¹⁷ para atender esta población el cual corresponde a “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y

¹¹⁶ <https://siipo.dnp.gov.co/vistaciuddanodetallato/1>

¹¹⁷ <https://siipo.dnp.gov.co/vistaciuddanodetallato/1>

Campesina, Familiar y Comunitaria	logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo”
Plan Nacional de Conectividad Rural	Estos dos planes nacionales no contemplan unos indicadores específicos con enfoque diferencial a la mujer, esto podría obedecer a sus objetivos están enfocados hacia la atención de las comunidades y usuarios a nivel general.
Plan Nacional de Electrificación Rural	
Plan Nacional de Salud Rural.	A pesar de que presenta un objetivo específico como lo es la mejora de salud materno-infantil, sería importante que se atienda de una forma más amplia lo contemplado en el AF en cuanto a la adopción de medidas que atiendan de forma adecuada su salud sexual y reproductiva, atención psicosocial.
Plan Nacional de Vías para la Integración Regional.	Este plan no presenta dentro de sus objetivos e indicadores una política puntual con enfoque diferencial hacia la mujer, lo que podría obedecer a que su enfoque estuvo orientado hacia la contratación de Juntas de Acción Comunal (JAC) para ejecutar proyectos en vías terciarias priorizadas.
Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.	Es un plan que desde su objetivo general ¹¹⁸ plantea tener en cuenta la situación particular de las mujeres, es por ello que dentro de sus objetivos específicos propone “promover la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales”, “extender programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de tercera edad en extrema pobreza que no está cubierta por el sistema de seguridad social, considerando las necesidades especiales de las mujeres adultas mayores”. Para dar cumplimiento a ello se tiene que establecieron los siguientes indicadores a los cuales se les puede realizar seguimiento de su cumplimiento: <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales • Porcentaje de municipios PDET con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales. • Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con

¹¹⁸ <https://siipo.dnp.gov.co/vistaciudadanodetallato/1>

	acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres
Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina y Comunitaria.	Este plan no contempla objetivos ni indicadores específicos presentando un enfoque diferencial hacia la mujer, lo cual posiblemente no cumpliría lo pactado en el AF, pues se podría considerar en este plan la asociatividad y asistencia técnica a las organizaciones de mujeres, además de los proyectos de desarrollo agropecuario y rural presentado por ellas, lo anterior, tendiente a generar el correspondiente enfoque diferencial.
Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación.	Este plan no contempla objetivos ni indicadores específicos presentando un enfoque diferencial hacia la mujer, lo cual generaría que no se esté atendiendo adecuadamente lo señalado en el AF, pues en este se contempla el papel fundamental de las mujeres rurales en la contribución a la satisfacción del derecho a la alimentación, sumado a que se estableció que se tendría como criterio una cobertura hacia mujeres gestantes y lactantes.
Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.	El plan de generación de ingresos estableció indicadores específicos orientados a la satisfacción del enfoque diferencial hacia la población femenina, para ello contemplaron “líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando” y “porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando” a las cuales se les puede verificar su avance a través del SIIPO.
Plan Especial de Educación Rural.	El plan de educación rural estableció la estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada, en esta se entiende como lo no tradicional desde dos perspectivas: “la primera, planteada por la Dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, para formación de las mujeres en carreras que no tengan que ver con el agro, por lo que entrarían todas las demás áreas de conocimiento. La segunda, se asocia a la promoción de programas STEM- por su sigla en inglés Ciencia, Tecnologías, Ingenierías, Matemáticas- en la cual, la formación está más asociada con ingenierías y ciencias duras”. ¹¹⁹

¹¹⁹ <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/SQ6kdKxJegbY77t6>

Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.	Este plan contempla indicadores para la medición de su avance entre otros los indicadores de “viviendas mejoradas entregadas a mujeres” y “viviendas nuevas entregadas a mujeres” a los cuales sería oportuno realizar el seguimiento correspondiente una vez el plan presente ejecución, pues en la actualidad según información reportada en el SIPO es de 0%.
Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.	El plan de formalización de tierras tiene un objetivo específico que busca transformar las relaciones de tenencia de la mujer rural con la tierra y en el reconocimiento de su rol en el desarrollo sostenible del campo colombiano, por lo cual se establecen metas orientadas a atender esta necesidad como lo son las hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras, mujeres beneficiarias del subsidio integral y hectáreas formalizadas para mujeres rurales.
Plan de Zonificación Ambiental	Dentro de su objetivo general y específicos no contempla un enfoque diferencial hacia la mujer lo cual podría deberse a que este plan está orientado a generar un ordenamiento ambiental de las subregiones y municipios de PDET.

Fuente: Elaboración propia con información extraída del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO) - <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

1.3.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales (de 2021) en relación con los PNRR

Considerando que los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral fueron concebidos como un medio para erradicar la pobreza, garantizar la satisfacción plena de los derechos y necesidades de la población rural y, de esta forma promover una transformación estructural de las zonas rurales del país, generando el bienestar del campesinado y reduciendo las brechas entre el campo y la ciudad, y como quiera que a la fecha del anterior informe solo se habían adoptado 10 de los 16 planes establecidos en el Plan Marco de Implementación, la Defensoría del Pueblo recomendó¹²⁰ realizar mayores esfuerzos para la pronta adopción e implementación de los planes nacionales para la reforma rural integral que se encontraban en cierre técnico y en formulación.

Al respecto la CPEC señaló que periódicamente se realizan reuniones con las entidades involucradas con el objetivo de formular lineamientos o conocer las dificultades y acciones de mejora que surgieran en el marco de la implementación de los PNS¹²¹. Asimismo, informa que se han adoptado a través de resolución 13 PNS, de los cuales los más recientes son: Plan Especial de Educación Rural (Res 21598 de 2021), Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (Res 382 de 2021) y el Plan de Zonificación

¹²⁰ Defensoría del Pueblo. 2021. Capítulo 9 del informe de “Seguimiento y Balance al Proceso de Implementación de los puntos No 1 y 4.1 del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”.

¹²¹ OFI22-00008928 / IDM 13030000, fechado del 31 de enero de 2022-

Ambiental (Res 1608 de 2021), y adicionalmente, se actualizó el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) (Res 0410 de 2021).

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social indicó que, a través de distintas acciones de articulación y participación, se construyó el Plan Nacional de Salud Rural -PNSR-. No obstante, el mismo aún se encuentra en proceso de aprobación de acto administrativo. Según esta entidad, una vez sea adoptado, se articulará con las entidades del orden nacional y territorial correspondientes para su socialización e implementación.¹²²

Por su parte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en reuniones con la Defensoría del Pueblo¹²³, que contaron con la participación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia Nacional de Tierras - ANT-, Agrosavia, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS-, socializó los objetivos, estrategias y acciones de los cinco PNS de competencia de esa cartera, así como los avances a 2021 y el plan de acción de la vigencia 2022. Igualmente informó que se había surtido el proceso de recepción de observaciones al proyecto de Resolución para adoptar el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.

Si bien, se ha avanzado con la adopción de 14 planes nacionales sectoriales de 16 planteados como meta, tras cinco años de la entrada en vigor de lo acordado en la Habana, aún se encuentran dos (2) Planes pendientes por adoptar y algunos que no han iniciado su etapa de implementación, como es el caso del Plan de Zonificación Ambiental que estableció un plazo de 6 meses para la presentación de su Plan de acción. Lo anterior, toda vez que el Acuerdo de Paz estableció que “el plan marco debe garantizar los máximos esfuerzos de cumplimiento de los planes nacionales en los próximos cinco años.”¹²⁴ Claramente esto implica un obstáculo para que las comunidades rurales puedan acceder a los bienes y servicios que son esenciales para la garantía del derecho a una vida digna, especialmente en aquellos territorios que han sido más afectados por el conflicto armado.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo recomendó establecer mecanismos o criterios para articular las estrategias incluidas en los PNS con las iniciativas de las comunidades en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 122). Al respecto la CPEC considera que a la fecha ha logrado la articulación entre los distintos instrumentos y herramientas consagradas en el Acuerdo Final de Paz en punto a la RRI: Planes de Acción de los PDET, PATR, PMI, PNIS, PISDA, PNS, PIRC y Planes de Retorno y Reubicaciones. Esta articulación se estaría generando en las Hojas de Ruta establecidas en los municipios donde converge la priorización de dichos instrumentos.

¹²² Radicado No. 202217000176821, fechado del 3 de febrero de 2022.

¹²³ Se realizaron las siguientes reuniones: 7 de abril de 2022: Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (No adoptado a la fecha); 8 de abril de 2022: Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y Plan Nacional de Riego y Drenaje; 28 de abril de 2022: Plan Nacional para la Construcción y Mejoramiento de la Vivienda de Interés Social Rural.

¹²⁴ Acuerdo Final para la paz. Pág. 24.

Se observa que la totalidad de los PNS dan prioridad en su ejecución a los municipios PDET, siendo este uno de los criterios de focalización, aunque no el único. Inclusive, en los indicadores previstos para la evaluación de resultados de los Planes, se encuentran incluidos su ejecución en los municipios PDET y los mecanismos de despliegue se articulan con estructuras organizativas territoriales (mesas técnicas y temáticas) ya existentes en estas zonas.

Sin embargo, más allá de la focalización y la priorización en la asignación presupuestal, algunos PNS no contemplan acciones concretas para integrar su formulación y ejecución a las iniciativas identificadas por las comunidades. Es el caso de los Planes de Formalización Masiva de la Propiedad Rural; Zonificación Ambiental Participativa; Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Los cuales no establecieron dentro de su contenido diagnóstico y programático la adopción o articulación con las iniciativas priorizadas por las comunidades en el marco de los PDET.

En ese sentido, es insuficiente que en los Planes se establezca la priorización de las zonas PDET para su implementación; era necesario que estos instrumentos contemplaran de manera detallada cómo las iniciativas de las comunidades quedarían incorporadas con el ánimo de evitar duplicidad de esfuerzos en el proceso de planeación e implementación. Lo anterior, en procura a garantizar y respetar el derecho a la participación efectiva, amplia y suficiente de las comunidades.

Respecto al Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural, el cual fue el primer plan adoptado, que debió ser reformulado en consideración al artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 - Ley del Plan Nacional de Desarrollo, mediante el cual se asignó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT- la formulación y ejecución de la política de vivienda rural, la Defensoría del Pueblo recomendó a esa Cartera tener en cuenta la experiencia del MADR, no solo en la asignación de los subsidios de vivienda social rural, sino especialmente en la construcción de soluciones de vivienda en el campo, que es la etapa en donde se presentan las principales dificultades para la materialización de este derecho, por las condiciones especiales de las zonas rurales del país. (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 122).

Al respecto el MVCT señaló que efectivamente se han realizado unos ajustes institucionales sobre este tema. Uno de ellos, es la incorporación de un esquema de planeación detallada que permita a las entidades ejecutoras tener claridad sobre la viabilidad de la construcción de las viviendas. Con este ajuste, el Ministerio espera obtener resultados concretos en materia de soluciones de vivienda entregadas a satisfacción, ya que en las etapas de alistamiento y prefactibilidad se están incorporando los altos costos que implica la construcción de proyectos de vivienda en la ruralidad dispersa.¹²⁵

¹²⁵ Oficio 2022EE0016567, 24 de febrero de 2022.

Dentro de las etapas de alistamiento y prefactibilidad destaca la incorporación de acciones que permiten una mayor participación de las entidades territoriales y las comunidades en la ejecución de las soluciones de vivienda rural. Por ejemplo, se contempla la realización de un ejercicio de definición de tipología de vivienda adecuada a los usos y costumbres de las comunidades, de la mano con las entidades territoriales. De igual forma se contempla la validación social que permite a las entidades territoriales y las personas líderes de los territorios focalizados verificar previamente a las familias potencialmente beneficiarias de las soluciones de vivienda.

Sin embargo, hay otro tipo de ajustes institucionales que a juicio de la Defensoría del Pueblo podrían ser restrictivos para la garantía y materialización del derecho a la vivienda. Se tiene previsto la realización de un ejercicio de focalización con el objetivo de reducir la dispersión y por esa vía, minimizar los costos en que incurren los operadores; de la misma forma, se establece efectuar un cierre financiero a nivel veredal en el cual se identifica en cuáles comunidades es viable la ejecución de los proyectos teniendo en cuenta el factor costos. Esto podría implicar que las zonas más dispersas, con mayores dificultades de acceso geográfico o con pocas condiciones de conectividad, queden relegadas y excluidas de la implementación de los subsidios de vivienda.

En ese sentido, los criterios establecidos por el Ministerio no solamente deberían tener en cuenta el componente económico, sino incorporar en sus variables como criterio adicional el factor de ruralidad dispersa, lo que permitiría implementar la política de vivienda rural en los territorios y zonas del país más aislados de las grandes urbes, que justamente son aquellos que tienen un mayor nivel de vulnerabilidad.

De otro lado, y teniendo en cuenta que el MADR mantiene su competencia frente a los subsidios de vivienda rural adjudicados hasta el año 2019, desde la Defensoría se recomendó agilizar la ejecución de las soluciones de vivienda de interés social rural para la garantía del derecho a una vivienda digna a las familias objeto de la política. (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 122).

En reunión realizada con esa Cartera Ministerial el 28 de abril de 2022, informó que dentro de la Comisión Intersectorial de Vivienda se aprobó la indexación de los subsidios de vivienda rural que habían sido adjudicados en años anteriores. Igualmente, avanza en la entrega de viviendas nuevas y mejoradas, señalando que en el primer trimestre de 2022 han entregado 60 viviendas mejoradas, de las cuales 29 han sido en municipios PDET; 605 viviendas nuevas correspondientes a subsidios adjudicados en los años de 2013 a 2017, 337 de las cuales corresponden a municipios PDET.

A pesar de lo anterior, en el SIPO en la sección de planes nacionales sectoriales no se registran avances en los indicadores del Plan de Construcción y Mejoramiento de Vivienda para las vigencias 2020 ni 2021. Posiblemente esta situación se deba al cambio de competencias institucionales, el Plan reformulado fue adoptado en agosto de 2021, razón por la cual los ajustes normativos, operativos, presupuestales y demás afectan la implementación de los subsidios de vivienda de interés social rural, e incluso el reporte de la información.

En consecuencia, en el presente informe se reitera la recomendación efectuada al Ministerio y se efectúa un llamado urgente al Gobierno Nacional para que a la mayor brevedad posible realice los ajustes y rediseños institucionales necesarios para la entrega o mejoramiento de las viviendas con subsidios asignados en 2019 y años anteriores, y que inicie cuanto antes la ejecución de los proyectos de vivienda a cargo de MVCT.

1.3.3. Conclusiones

- A la fecha se han adoptado 14 Planes Nacionales Sectoriales de los 16 planteados en el PMI, de los cuales uno no cuenta con la ficha técnica de sus indicadores en el SIPO y por tanto no muestra avances en su proceso de implementación. Adicionalmente, a cinco años de la entrada en vigor de lo acordado en el Acuerdo, aún se encuentran Planes pendientes de adopción o que no han iniciado su etapa de implementación, toda vez que en el PMI estos planes debían adoptarse entre 2017 y 2018 y el Acuerdo de Paz estableció un mayor esfuerzo de implementación dentro de los primeros cinco años del Acuerdo. Claramente esto implica un obstáculo que no permite a las comunidades rurales más afectadas por el conflicto armado, garantizar el acceso a los bienes y servicios que son esenciales para la garantía del derecho a una vida digna. Adicionalmente, las entidades no informaron sobre estrategias o acciones complementarias que se hayan implementado o ejecutado con miras a implementar a la mayor brevedad posible los PNRR, ni adoptar aquellos que se encuentran en fase de cierre técnico.
- Resulta insuficiente que en los Planes se establezca la priorización de las zonas PDET para su implementación; estos instrumentos deben contemplar de manera detallada cómo las iniciativas de las comunidades quedarían incorporadas con el ánimo de evitar duplicidad de esfuerzos en el proceso de planeación e implementación. Esto va en vía de garantizar y respetar el derecho a la participación efectiva, amplia y suficiente de las comunidades.
- Se han producido algunos ajustes institucionales en el marco del Plan de Vivienda que a juicio de la Defensoría del Pueblo podrían ser restrictivos para la garantía y materialización de este derecho. En ese sentido, los criterios establecidos por el Ministerio no solamente deberían tener en cuenta el componente económico, sino incorporar en sus variables como criterio adicional el factor de ruralidad dispersa, lo que permitiría implementar la política de vivienda rural en los territorios y zonas del país más alejados de las grandes urbes.
- En el SIPO está pendiente registrar avances en los indicadores del Plan de Construcción y Mejoramiento de Vivienda para las vigencias 2020, 2021 y 2022 por parte del MVCT. Posiblemente esta situación se deba al cambio de competencias institucionales, el Plan fue adoptado en agosto de 2021, razón por la cual los ajustes normativos, operativos, presupuestales y demás

pueden estar afectando la implementación de los subsidios de vivienda de interés social rural.

- En el SIIPO se registran datos de avance en los indicadores, con vigencias anteriores a la adopción y puesta en marcha de los Planes. Esto sucede para la mayoría de ellos. En consecuencia, esta Defensoría considera que la información en el SIIPO de avance de los Planes debería registrarse a partir de la puesta en marcha de estos instrumentos con el objetivo que las entidades de control, la sociedad civil y las organizaciones sociales puedan efectuar seguimientos claros y rigurosos que den cuenta de los niveles reales de avance, sin generar confusiones en lo que corresponde exclusivamente a metas del Plan Nacional de Desarrollo.

1.3.4. Recomendaciones

- A la Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación, se recomienda impulsar la pronta adopción y ejecución de los 3 Planes Nacionales Sectoriales que se encuentran pendientes (Plan Nacional de Salud Rural, Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación, Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación).
- Al Departamento Nacional de Planeación (DNP) se recomienda una mayor rigurosidad en la validación de la calidad técnica de la información reportada por cada una de las entidades en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).
- Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se recomienda poner en marcha el Plan de Zonificación Ambiental, pues fue expedido a finales de 2021 a pesar de que el AF contemplaba que este sería desarrollado en un plazo no mayor a 2 años, igualmente en SIIPO a la fecha reporta un avance de 0%.
- Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se recomienda atender las sugerencias dadas en el informe de seguimiento realizado por la Defensoría del Pueblo en el 2021 en cuanto a la realización de los ajustes institucionales requeridos para la implementación de la política pública de vivienda rural, especialmente en la fase de ejecución de las soluciones de vivienda que permita garantizar este derecho a los pobladores rurales y reducir el déficit habitacional en el campo, para que se dé pronto inicio a la construcción y mejoramiento de soluciones de Vivienda, pues a la fecha presenta un avance del 0% en el SIIPO.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

- Implementar medidas específicas y diferenciadas que atiendan de forma adecuada las necesidades particulares de las mujeres en el campo, en planes como el de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

- Establecer criterios para diferenciar entre los pequeños productores y aquellos pertenecientes a la ECFC, así como, procurar asignar mayores recursos para el financiamiento y aseguramiento de la producción de la ECFC, también, asesorar y acompañar a este segmento poblacional para facilitar su acceso a estos instrumentos.

1.4. ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REFORMA RURAL INTEGRAL

Este primer punto del Acuerdo de Paz ha tenido como propósito desde su incorporación el de superar los efectos del conflicto y garantizar una paz sostenible por medio de un mayor bienestar en la población rural, entendido como un incremento en las oportunidades de desarrollo social y económico de todas aquellas personas que habitan en la ruralidad, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto armado y la pobreza.

Desde el Acuerdo de Paz se ha entendido que el campo es uno de los pilares de desarrollo económico y social que tiene Colombia, de ahí que la cobertura sea en todo el territorio nacional.

Ahora bien, las bases de la transformación integral del campo colombiano han propiciado, como ruta para una construcción de paz, la reducción de brechas entre las poblaciones rurales y urbanas y una mayor promoción de la igualdad.

Dentro de esta igualdad, encontramos el componente de igualdad de género, ya que es bien sabido que a lo largo de la historia, en el campo colombiano las mujeres no han gozado de las mismas oportunidades que los hombres, es por ello que dentro del Acuerdo de Paz se ha tratado con transversalidad el enfoque de género, y en especial en el punto uno del acuerdo podemos observar dentro del sistema integrado de información para el postconflicto (SIIPO)¹²⁶ que este solo punto cuenta con 22 indicadores de género para evaluar su cumplimiento de reducción de brechas entre hombres y mujeres en el campo.

Dentro de los indicadores que registra el SIIPO, observamos algunos indicadores como lo son “mujeres beneficiarias del subsidio integral”, “Hectáreas formalizadas para mujeres rurales”, “Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando”, “Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras” y “Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional, formulada”; los cuales buscan propender por una reforma rural integral que considere a las mujeres como ejes de la económica del campo y les brinden más oportunidades para potenciar su desarrollo social y económico del que se les han proporcionado en el pasado. Revisado el estado de avance, se observa que estos indicadores, en su mayoría, denotan un cumplimiento a satisfacción, pues a nivel general de los 22 indicadores de género en la RRI, se establece un avance correspondiente al 50,96%, con corte del 30 de abril de 2022.

¹²⁶ Para más información consultar la página web del SIIPO <https://siipo.dnp.gov.co/>

En este punto, es importante resaltar el avance en uno de los indicadores transversales frente a la implementación del enfoque de género, consignado en el indicador A.G.6 “Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento”. Sobre este, dentro del SIPO¹²⁷ se han detallado avances significativos desde 2019, cuando se inició el diseño conceptual y creativo de acciones de promoción de los métodos de resolución de conflictos (MRC) orientadas a mujeres.

Es así como el Gobierno, ha desarrollado una estrategia de promoción orientada a incentivar, fomentar y motivar el uso de los métodos de resolución de conflictos, con el fin de estimular la participación de las mujeres como operadoras o beneficiarias, a través de dos componentes: 1. Promoción y pedagogía de las actividades adelantadas en territorio por la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (DMASC) dirigidas a las comunidades con especial atención a las mujeres y organizaciones de mujeres. 2. Desarrollo de material comunicativo que invita y motiva la participación de esta población como operadoras y/o beneficiarias de los MRC, incluidos los de uso y tenencia de la tierra entre particulares (Piezas gráficas digitales, cuñas de radio, videos, redes sociales, contenidos en web y acciones realizadas con las comunidades en los municipios (comunicación voz a voz).

De estas acciones, dentro del SIPO se destacan las siguientes gestiones para el primer trimestre del 2022:

COMPONENTE I. PROCESOS DE PROMOCIÓN Y PEDAGOGÍA:

- 1. Realización y promoción de las jornadas gratuitas de conciliación, con énfasis en conflictos asociados al uso y tenencia de la tierra en 47 municipios PDT priorizado en el marco de los Modelos de Justicia Local y Rural.*
- 2. Convocatoria a organizaciones sociales para poner en marcha proyectos que promuevan y aporten a la resolución de conflictos, cubrimiento en 20 municipios PDET y priorizando trabajo con mujeres, jóvenes, población étnica y víctimas de los municipios mencionados.*
- 3. Diseño y puesta en marcha de ciclo de talleres en métodos de resolución de conflictos orientados a diferentes poblaciones en territorio, incluidas mujeres.*
- 4. Apoyo en la promoción y difusión de los procesos de implementación de la conciliación en equidad en el país, en el periodo se nombraron 598 personas, de las cuales 402 son mujeres de 14 municipios de los departamentos de Nariño, Norte De Santander, Meta, Huila Y Tolima.*
- 5. Participación en el stand virtual del IV Foro Internacional de la Mujer 2022, realizado por la Presidencia de la República, en el que se compartió con las participantes de diferentes partes del país información de interés sobre la resolución pacífica de conflictos.*
- 6. Difusión eventos relacionados con mujer y MRC.*

¹²⁷ Consultado en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/VRr9b6xJKBfD77hm>

COMPONENTE II. PRODUCCIÓN DE CONTENIDOS Y PIEZAS DE COMUNICACIÓN

1. *Desarrollo y puesta en producción (al aire) del micrositio sobre mujer y resolución de conflictos en la web institucional del Ministerio de justicia y del Derecho. Este nuevo micrositio, contiene información, videos, podcast e historias de éxito.*

Se puede consultar en la dirección web: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/MASC/Paginas/MASC-Mujer.aspx>

2. *Desarrollo de contenidos sobre mujer y resolución de conflictos que fueron difundidos durante el mes de marzo.*

3. *Realización de 4 boletines de prensa con información de gestión en materia de métodos de resolución de conflictos y mujer.*

Los soportes y evidencias de ejecución de cada una de estas acciones, se encuentra en el informe de gestión del primer trimestre de indicador AG6 del 2022.

De esta forma, el actual Gobierno avanzó en la construcción y cargue en SIPO de la respectiva ficha técnica, lo que permite contar con reportes cuantitativos y cualitativos con corte marzo de 2022, reportando un cumplimiento del 100% frente a las metas del año 2019-2021.

Por otra parte, desde la labor que adelanta la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, cabe mencionar que durante el año 2021, se participó en la Comisión de Seguimiento en Defensa de la Mujer Rural - CSDMR, de la que también hacen parte la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, y en el marco de esta comisión se elaboró un informe, el cual tuvo como propósito revisar los planes de desarrollo de los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca para observar si estos contaban con medidas especiales a favor de las mujeres rurales que habitan en sus territorios, y los resultados que arrojó la información recopilada permitieron advertir un atraso en la inclusión de las mujeres rurales en las políticas públicas y/o en la correcta ejecución de estas.

En el departamento del Putumayo la Delegada evidenció que la implementación de la política de género se presentó por medio de la Ordenanza No. 758 de diciembre 23 de 2017 y ella trajo consigo varios programas en pro de las mujeres, pero ninguno de estos programas alcanzó a tener un rubro asignado, ni tampoco metas e indicadores claros de cumplimiento que permitan valorar si efectivamente los programas están cumpliendo con el propósito de responder a las necesidades de las mujeres rurales.

La dupla de Género del Putumayo reportó que en este departamento una de las mayores problemáticas que evidencian las mujeres rurales es la carencia de una Secretaría de la Mujer que organice, transversalice y pueda atender las necesidades específicas de las mujeres y en específico de las zonas rurales.

Dentro de las mesas de trabajo que organizó la Mesa Técnica de la comisión en el Putumayo, las mujeres que participaron manifestaron sentir muchas barreras por parte de la institucionalidad para acceder a sus derechos, tanto así que para dar cumplimiento a la Ley 1955 en su artículo 221, el Plan de Desarrollo de Putumayo

estableció en su artículo séptimo que iba a implementar un trazado presupuestal de equidad de género para reducir brechas entre hombres y mujeres, pero al momento de solicitársele al Departamento del Putumayo avances sobre este tema, no se encontraron los resultados esperados, razón por la cual se recomienda acoger las disposiciones de las comunidades en la construcción de alternativas para el cumplimiento y garantía de sus derechos

El Plan de Desarrollo Departamental del Putumayo, en adición, manifestó que priorizaría iniciativas con enfoque de género en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), el cual es un instrumento de planeación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para el marco de implementación de la Política Pública del Acuerdo Final, ante esto las organizaciones de mujeres del Putumayo manifestaron que a corte de 2021 no se había materializado esto ni puesto a disposición medidas para el registro de dichas iniciativas específicas para el beneficio de las mujeres rurales, se requiere dar un mayor nivel de cumplimiento de los compromisos pactados en las zonas PDET, a fin de evitar retrocesos.

Una de las barreras que le fue reportada por las organizaciones de mujeres del Putumayo a la Mesa Técnica de la Comisión, fue la de las grandes dificultades que estas mujeres tenían para acceder a los fondos de tierras, esto se debe a que si bien, existe la oferta institucional para acceder a tierras esta no incluye el enfoque de género como un criterio, por lo que es importante fortalecer este ámbito en el marco de los parámetros para la asignación de acceso a tierra.

Para el departamento del Cauca, por su parte las organizaciones de mujeres rurales manifestaron que sus brechas se presentaban por la falta de apoyo que carecen por parte de la institucionalidad para reducir los costos de producción de los alimentos, y demás productos que extraen de la tierra, ya que estos se los compran a precios muy bajos para lo que les cuesta producirlos, por el valor de los insumos que ellos acarrear. Respecto a la comercialización manifestaron que al tener mal estado las vías y la infraestructura departamental, sus gastos eran incluso mayores, situación que ahonda las condiciones de desigualdad y aumentan la brecha de género en relación con un pago justo por el trabajo realizado.

En contraste con lo antes mencionado, el departamento del Cauca cuenta dentro de su Plan de Desarrollo Departamental con varios elementos de políticas públicas con enfoque de género, como por ejemplo la política "Por la Dignidad de las Mujeres en el Cauca" que fue incorporada por la ordenanza 088 de 24 de noviembre de 2011, y que contó en el año 2020 con un presupuesto de \$1.954.109.383,00 de pesos, pero pese a esta abundancia de programas, solo 8 de los 42 municipios del departamento reportaron tener incorporadas políticas de género, por lo cual 34 municipios del departamento se encuentran en una situación de desprotección, ya que aunque existe la ordenanza departamental con la ausencia de articulación local es muy difícil que la política pública genere impacto.

Por su parte, en el departamento del Chocó, un departamento con gran auge de población rural, las lideresas y mujeres rurales le reportaron a la Mesa Técnica de la Comisión que el departamento ha carecido de esfuerzos y recursos económicos para apoyarlas en su economía campesina, ignorando las condiciones de incertidumbre y

exclusión a las que ellas se enfrentan en el desarrollo de sus actividades agropecuarias que, si bien son propias de todo el campesinado, se agudizan en las mujeres por causa de las conductas e imaginarios machistas, la desigualdad y dependencia económica, y otras formas de violencia basada en género, que las colocan en desventaja en el mundo rural.

En adición, manifestaron que otra de las barreras que enfrentan las mujeres rurales de este departamento es el acceso a recursos y apoyos económicos por parte del estado, ya que se les exige como prerrequisito el tener un músculo financiero con el que no cuentan, y ello las ha privado de muchas oportunidades que puedan incrementar sus crecimientos organizativos y económicos, así como la posibilidad de superar las brechas que experimentan con los hombres rurales.

En el departamento del Valle del Cauca, al igual que en el del Cauca, existe una gran variedad de políticas públicas encaminadas en pro de las mujeres rurales, pero pese a ello, las organizaciones de mujeres manifestaron que los programas y acciones encaminadas a beneficiarlas carecen de un impacto considerable al no contar con una envergadura que pueda transformar sus condiciones económicas.

Algunas de las barreras que estas mujeres rurales manifestaron fue la de la dependencia de políticos tradicionales para poder acceder a los apoyos gubernamentales y los malos estados en que son entregados los insumos de los programas.

Ahora bien, pese que a que el departamento cuenta con programas que buscan beneficiar a grupos poblacionales que fueron participes o padecieron el conflicto armado, los problemas que se mencionaron anteriormente persisten en estos programas también, algunos de estos programas son el de “FORTALECIMIENTO PROGRAMA VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA” y el de “Desarrollo de Proyectos Productivos Agropecuarios Para Reincorporados y Excombatientes del Valle Del Cauca”

Y, por último, en el estudio que se tuvo para el departamento de Nariño, el cual también cuenta con una amplia población rural, se pudo apreciar que no ha existido un gran avance en materia de política social y acceso a tierra e inclusión de las mujeres rurales en programas de desarrollo rural y agropecuario. No se identificaron acciones directas, presupuestos ni indicadores/metras en relación con este sector de las mujeres, lo que evidencia las dificultades que persisten en la inclusión del enfoque de género en los instrumentos de política departamentales y la invisibilidad de las mujeres rurales en los análisis y priorizaciones realizadas desde la Gobernación, esto ha conllevado a entender que la visión de los proyectos continúa siendo clásica.

A esto se adicionan las exigencias técnicas que enfrentan las mujeres rurales del departamento para acceder a los apoyos financieros en los proyectos agropecuarios, las cuales las mujeres rurales no tienen cómo solventar y no cuentan con el apoyo de funcionarias/os, para poder favorecerse con estas ofertas públicas. Ahondando en esto, las organizaciones de mujeres rurales de Nariño manifestaron que una de las mayores problemáticas era la formulación de políticas públicas desde el nivel central y no desde los territorios.

En resumen, en este departamento los recursos destinados para el campo se emplean de la forma tradicional y sufren desvíos que no benefician de ninguna manera a las mujeres y no aplican en el enfoque de género establecido en el punto 1 del Acuerdo de Paz para su asignación.

1.4.1. Recomendaciones

De las recomendaciones planteadas en el informe de la Comisión de Seguimiento en Defensa de la Mujer Rural - CSDMR, la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, reiterará en este documento de seguimiento al Acuerdo Final las siguientes:

- Fortalecer el acceso al banco de tierras mediante criterios de selección claros para las mujeres rurales, desde la disponibilidad del fondo de tierras, con una real y efectiva incorporación del enfoque diferencial, de género y territorial, en el que se facilite el acceso a la tierra de manera directa.
- Facilitar un enlace entre las organizaciones de mujeres rurales y los representantes del gobierno nacional y territorial, para efectos de garantizar una participación directa en el acceso a la propiedad de la tierra y demás bienes y servicios establecidos en la Reforma Rural Integral.
- Destacar la incorporación transversal del enfoque interseccional en los planes de desarrollo departamentales, como un mecanismo de acción de los territorios que impulse planes, programas y proyectos dirigidos a las mujeres rurales.

1.5. ENFOQUE ÉTNICO EN LA REFORMA RURAL INTEGRAL

La Defensoría del Pueblo, en el marco de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes (CSMDL) ha señalado que “la escasa titulación de los territorios es una causa significativa del despojo con fines económicos, la utilización de los territorios para el establecimiento de campamentos de grupos armados ilegales, la explotación inconsulta de los recursos naturales y, en especial, ‘el aumento de actividades economías ilícitas y criminales.’”¹²⁸

Los procesos de lucha y reivindicación de sus territorios constituyen una constante histórica de los pueblos étnicos, que se inscribió en el punto 1 del Acuerdo Final, el cual pone a salvo protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Pese a la importancia nodal del asunto, a más de 5 años de la suscripción del Acuerdo de Paz, existen algunos avances, sin embargo, se den fortalecer las herramientas que permitan enfrentar los desafíos en relación con los derechos territoriales de los pueblos étnicos, como se detalla enseguida.

En cuanto a acceso a tierras para los pueblos, se tienen los derechos de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos, titulación colectiva para comunidades

¹²⁸ Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. 4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos (2016), págs. 27 y 28. El cual igualmente, hace parte del fundamento 23.1, del auto 266 del 12 de junio de 2017 de la Corte Constitucional.

afrodescendientes y el derecho a la restitución de los territorios. En lo relativo a los programas de desarrollo, el enfoque territorial para los grupos étnicos se garantiza con el reconocimiento e implementación de los ‘planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos’. En el Plan Marco de Implementación, se tienen 36 metas y 38 indicadores asociados a reforma rural integral para los grupos étnicos, incluyendo (i) atención al 100% de las solicitudes para acceso al Fondo de Tierras y otros mecanismos de acceso a tierras para la constitución, saneamiento y ampliación de resguardos y titulación de territorios colectivos; (ii) seguridad jurídica sobre la totalidad de los territorios étnicos; (iii) participación de los grupos étnicos en el sistema de información catastral; entre otros. A su turno, en materia de desarrollo con enfoque territorial, las metas e indicadores se proponen garantizar una participación real y efectiva de los grupos étnicos en el diseño e implementación de los diferentes instrumentos (PDET, PATR, PAI) y en los Planes de RRI.

1.5.1. Acceso a tierras

Para la garantía del acceso a territorios, fue creado el Fondo de Tierras, mediante el Decreto 902 de 2017, como una cuenta especial, sin personería jurídica, con una subcuenta de tierras para la dotación de territorios a los grupos étnicos, la cual fue inicialmente diseñada para los indígenas pero la Corte Constitucional corrigió este desajuste indicado, en la sentencia C-073 de 2018, disponiendo que también son destinatarios de la misma las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Hasta el momento la subcuenta no ha sido creada formalmente, aunque la Agencia Nacional de Tierras reporta un desarrollo mediante normativas internas, como se expuso en el punto 1.1.1.2 de este informe, sin embargo, la Defensoría reitera que se trata de una herramienta indispensable para dinamizar la formalización de la propiedad colectiva de los grupos étnicos.

Esto, aparejado a otras causas estructurales (como la disminución de asignaciones presupuestales de forma interanual, como lo ha señalado la CGR), explica los precarios avances en cuanto acceso a tierras para los pueblos étnicos. Incluso se ha denunciado que algunos territorios asignados a estos pueblos con anterioridad a la firma del Acuerdo de Paz han sido señalados como resultados del Acuerdo de Paz.

1.5.2. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

El Decreto 893 de 2017 estableció los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET como una herramienta de planificación del desarrollo en las regiones, los cuales se dinamizan y materializan a través de los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR. Como lo ha constatado la Defensoría del Pueblo, de las 16 regiones focalizadas para los PDET, un total de 15 se traslapan con territorios colectivos de grupos étnicos. En este marco, el capítulo étnico estableció como salvaguarda el Mecanismo Especial de Consulta - MEC, el cual facilitó que el Gobierno concertara de forma legítima los 16 PATR ligados a cada PDET, con importantes niveles de participación de los grupos étnicos (715 cabildos indígenas y 517 Consejos Comunitarios). Esta participación se expresa en la suscripción de más de “85 pactos

étnicos que se tradujeron en ocho mil ocho (8.008) iniciativas étnicas y nueve mil trescientas (9.300) iniciativas relacionadas con grupos étnicos.”¹²⁹

Las preocupaciones de la Defensoría en este punto tienen que ver con el hecho de que la CGR advirtió “la ART no cuenta con un costeo específico de los recursos requeridos para cada una de las iniciativas de los PATR con carácter étnico, lo que puede representar un riesgo para el cumplimiento del componente étnico de los PDET”¹³⁰, así como con la distorsión que representa la Hoja de Ruta Única (HRU) que no deja a salvo de forma expresa la protección y procedencia del MEC. De igual forma que las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZIII), creadas mediante Ley 1941 de 2018, no fueron consultadas con los pueblos.

El PATR de la subregión Chocó, dado que es completamente étnico con alta representación de las comunidades afrodescendientes, debe ser un auténtico laboratorio para extraer aprendizajes de implementación diferencial para pueblos étnicos. Sin embargo, como lo ha denunciado el CONPA, desafortunadamente se ha fracturado el exitoso proceso de concertación con el de implementación de las iniciativas, pues el Gobierno no ha tomado las medidas necesarias para garantizar que los ejecutores de las iniciativas sean, primordial y preferentemente, las propias organizaciones y comunidades.

PUNTO 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ

El punto 2 del Acuerdo Final de Paz, contiene tres pilares a saber: a) derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final, b) mecanismos democráticos de participación ciudadana, c) medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local. Estos pilares se traducen en 86 indicadores dispuestos en el Plan Marco de Implementación. De igual forma, se plantearon 4 metas trazadoras, relacionadas a continuación:

Tabla 26. Productos y Metas Trazadoras del Punto 2 del Acuerdo Final

Producto	Meta trazadora	Responsable	Año Inicio	Año fin
Sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política SISEP	Disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP	Presidencia/Consjería Presidencial de Seguridad	2017	2026
Revisar el marco normativo para	Disminución significativa de las			

¹²⁹ Defensoría del Pueblo, el Posacuerdo en los territorios Étnicos. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Posacuerdo-los-territorios-etnicos.pdf>

¹³⁰ Contraloría General de la República, Cuarto informe ejecución de recursos y cumplimiento de metas del componente para la paz Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2020.

elevant los delitos contra quienes ejercen la política	violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo a la normatividad ajustada	Gobierno Nacional	2018	2026
Campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional	Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos.	Gobierno Nacional	2018	2026
Circunscripción Transitoria Especial de Paz para la elección de 16 representantes a la Cámara.	16 curules en el Congreso de la República de los territorios y poblaciones más afectadas por el conflicto y el abandono	Ministerio del Interior	2018	2026

Fuente: Elaboración Propia

Aun cuando se reportan avance en algunos de los 86 indicadores del PMI como se verá a continuación, para el caso particular de estas cuatro metas trazadoras, el avance no es ideal. De estas solo se ha cumplido de manera significativa la cuarta meta respecto a la Circunscripción Transitoria Especial de Paz para la elección de 16 representantes a la Cámara. Para las primeras tres metas en mención, no se reporta avance y estas no cuentan con ficha técnica en la plataforma SIIPO.

Ahora bien, conforme al análisis realizado por esta entidad en los tres temas centrales que hacen parte del punto 2 del Acuerdo Final, se obtiene la siguiente información:

2.1. DERECHOS Y GARANTÍAS PLENAS PARA EL EJERCICIO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN GENERAL, Y EN PARTICULAR PARA LOS NUEVOS MOVIMIENTOS QUE SURJAN LUEGO DE LA FIRMA DEL ACUERDO FINAL

Este pilar incluye cuatro puntos relacionados con el estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política, garantías de seguridad para el ejercicio de la política, sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política (SISEP) y garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos. Esto a su vez está contenido en 17 indicadores en el SIIPO, reportado por las diferentes entidades competentes.

Respecto al punto 2.1.1.1 se dispuso la creación del Estatuto de Garantías para el Ejercicio de la Oposición Política. Para ello se emitió la Ley 1909 de julio 2018, por

medio de la cual se establece el marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes.

Conforme a lo acordado en la Ley en mención, tanto la Procuraduría General de la Nación como la Defensoría del Pueblo presentan en el marco de las sesiones ordinarias del Congreso de la República, un informe sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en el Estatuto de oposición, así como un balance sobre las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Para ello estas entidades del Ministerio Público han presentado dos informes de seguimiento a la implementación de la Ley. En el último de estos de manera general, se expone que, a nivel nacional hay seis organizaciones políticas declaradas en oposición al gobierno, cinco declaradas independientes y cinco declaradas de Gobierno.¹³¹ De otro lado, a la fecha, sigue pendiente la asignación de recursos para el ejercicio del acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético de las organizaciones declaradas en oposición. De igual forma tanto la Procuraduría como la Defensoría del Pueblo manifiestan su preocupación frente a que aún no se cuente con un programa de protección y seguridad para los partidos y movimientos políticos declarados en oposición.¹³²

Sumado a lo anterior, el Gobierno Nacional creó mediante Decreto Ley 895 de 2017, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 2.1.2 (garantías de seguridad para el ejercicio de la política) y 3.4 (acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales) del Acuerdo Final. Para ello la Ley establece que se hará el diseño, seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a nivel nacional y territorial de medidas de prevención, protección y seguridad para quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos, miembros de los movimientos o partido político que duré del tránsito de las FARC-EP a la vida civil, así como la población en proceso de reincorporación.

El artículo 5 de la Ley en mención, dispone que el SISEP se compone de siete instancias, siendo estas (Instancias de alto nivel, Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Delegado Presidencial, Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección; el Comité de Impulso a las Investigaciones, los Programas de protección y el Sistema de Prevención y Alertas Tempranas).

De las instancias en mención dos fueron incluidas en los indicadores del SIPO: 1) Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra líderes de movimientos y organizaciones sociales y defensores de DDHH en funcionamiento y 2) Comisión de Seguimiento y evaluación del SISEP creada y en funcionamiento.

¹³¹ Procuraduría General de la Nación, Tercer informe al Congreso, seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018- Estatuto de la oposición política. Diciembre 2021

¹³² Procuraduría General de la Nación, Tercer informe al Congreso, seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018- Estatuto de la oposición política. Diciembre 2021

En cuanto al primer indicador, se establece que este Comité se encuentra creado una vez fue decretada la Ley en mención. Durante 2019, conforme a lo reportado en SIIPO, se avanzó en el desarrollo de un reglamento interno producto de los acuerdos entre las entidades con competencias afines y que respondiera a algunos puntos que no fueron establecidos en el Decreto Ley 1895 de 2017, tales como las funciones del comité, sus integrantes, su forma de sesionar, el quorum deliberatorio y decisorio, las responsabilidades puntuales, entre otros.

Además, desde 2019, el cuerpo élite de la policía, adscrita a este Comité, ha emitido boletines relacionados con afectaciones a líderes sociales, personas defensoras de derechos humanos y excombatientes de las FARC-EP, los cuales deben ser producto de investigación y seguimiento del Comité en mención.

Sin embargo, se evidencia conforme al avance cualitativo reportado en SIIPO, que a marzo de 2022 continua pendiente definir de manera clara el funcionamiento y puesta en marcha del Comité de Impulso. Esto reviste de especial importancia si se tiene en cuenta que, conforme al artículo 11 de la Ley 897 de 2017, este comité busca dar celeridad a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra quienes se declaren en oposición, y defensores de derechos humanos.

Respecto al segundo indicador en mención, se creó en 2019 la Comisión de seguimiento y Evaluación al Desempeño del Sistema Integral de Protección, la cual tiene como objetivo realizar el seguimiento y evaluación de desempeño y de resultados del Sistema integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Esta Comisión, ya cuenta con documento de proyección de los lineamientos rectores, el cual, conforme a lo reportado en SIIPO a marzo de 2022, se encuentra en espera de comentarios de parte de los delegados del Partido Comunes.

En cuanto al punto 2.1.2.2 garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos, se evidencia el indicador en el SIIPO del desarrollo de un programa de protección individual y colectiva de líderes y líderes de organizaciones y movimientos sociales, y defensores y defensoras de derechos humanos, fortalecida a cargo del Ministerio del Interior. Al respecto el SIIPO reporta de manera semestral el número de líderes para quienes se les brindó medidas de protección de parte de la UNP a partir del universo total de líderes con nivel de riesgo extremo. Por ejemplo, para junio de 2021, se reporta un cumplimiento del 82% teniendo en cuenta que de los 735 líderes sociales que a junio de 2021 estaban reportados ante la UNP con nivel de riesgo extremo, se implementaron medidas de protección a 603.

Aunado a lo anterior, el SIIPO cuenta también con el indicador de estrategia de fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización, para procesar a quienes atenten contra quienes ejercen la política formulada. Este indicador, a cargo de la Fiscalía General de la Nación, plantea la creación de la Unidad Especial de Investigación, persecución de delitos cometidos contra exintegrantes de las FARC -EP

y defensores de derechos humanos. Esta unidad está contemplada en el Decreto Ley 898 de 2017 en el que se afirma que esta Unidad es competente para conocer de los homicidios, masacres, amenazas y demás conductas que atenten en contra de la construcción de una paz estable y duradera, siempre y cuando guarden relación con la implementación del Acuerdo de Paz. Este indicador reporta en el SIIPO un 100% de cumplimiento, toda vez que en efecto la Unidad está creada al interior de la Fiscalía General de la Nación. Al respecto, la Defensoría del Pueblo tiene conocimiento de que la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía cuenta con equipos de trabajo territoriales, y regionales enfocados en avanzar en el esclarecimiento de hechos priorizados individualmente, la caracterización de los territorios y la generación de impactos estratégicos contra las organizaciones criminales que victimizan a las poblaciones en estos territorios. Estos fiscales desarrollan su trabajo de forma articulada con la Fiscalía General de la Nación, a través de sus diferentes Delegadas: Seguridad Ciudadana, contra Organizaciones Criminales y contra las Finanzas Criminales. Su acción quedó establecida así: Antioquia y Córdoba; Caquetá y Putumayo; Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Tolima y Huila; Norte de Santander.

En el SIIPO se incluyeron también dos indicadores relacionados con la disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP y disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo con la normatividad ajustada. Sin embargo, a la fecha, estos indicadores no cuentan con ficha técnica y por ende no hay ningún reporte de avance sobre los mismos.

De otro lado, es preciso indicar que la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para la Prevención de Violaciones de Derechos Humanos y DIH y Sistema de Alertas Tempranas, ha hecho seguimiento a la situación en materia de seguridad de la población excombatiente; tal como se ha hecho referencia en el capítulo anterior. De allí que fue entregado en el mes de marzo un informe a la Jurisdicción Especial para la Paz JEP, con el fin de dar cuenta de la situación en materia de vulneración de los DDHH que presenta esta población.

Al respecto se señala la existencia de la Mesa Interinstitucional que preside la Consejería para la Estabilización y Consolidación, estipulada en el Decreto Ley 897 de 2017. Esta mesa tiene el objetivo de coordinar con las demás entidades pertinentes, la implementación de las políticas, programas, acciones y medidas que tiendan a la protección integral que adoptan de los integrantes del movimiento político de las FARC-EP, así como de los antiguos integrantes que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo. En dicha instancia la Defensoría ha venido participando a través del ejercicio de protección y defensa de los derechos de esta población. Tal como lo ha señalado esta entidad, en el informe entregado a la JEP, el impacto de este programa se puede evidenciar en que el número de homicidios a personas en reincorporación en 2020 fue 8% menos que el registrado en 2019, pasando de 74 en 2019 a 68 en 2020.; y que, entre 2020 y 2021 se registra una disminución del 27% en el número de asesinatos que pasó de 68 a 49; y en lo corrido de 2022 se registran 5 homicidios, frente a 12 registrados en el mismo período de 2021; según se aprecia en los datos que reporta la Fiscalía General de la

Nación¹³³. Con todo lo anterior, a 27 de enero del 2022, se investigan de parte de la Fiscalía General de la Nación 285 homicidios, 23 desapariciones y 47 tentativas de homicidio, contra excombatientes, a través de la Unidad Especial de Investigación de esta entidad.¹³⁴

Con todo lo anterior se observa que, a pesar de que el gobierno nacional ha avanzado en el desarrollo de espacios para hacer seguimiento a las afectaciones y violaciones de derechos humanos a líderes y lideresas sociales, así como de la población excombatiente, en especial aquellos que ejercen la política, se siguen presentando afectaciones y condiciones vulneratorias a defensores de derechos humanos, líderes y firmantes del Acuerdo de Paz. De ello da cuenta el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo que ha venido haciendo seguimiento a las conductas vulneratorias a defensores de derechos humanos y líderes sociales, desde que inició el Acuerdo Final de Paz.

Conscientes de la importancia de la situación en materia de derechos humanos de esta población, se incluye al final de este capítulo el apartado de riesgos contra personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos en el que se detalla con mayor precisión la situación presentada en materia de vulneraciones a derechos humanos de esta población.

2.2. MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este pilar tiene como objetivo la implementación de las estrategias que contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, sus plataformas e instancias de participación, a la regulación de la movilización y la protesta pacífica, el acceso a los medios de comunicación comunitarios e institucionales, el fortalecimiento de la planeación participativa, y la promoción de la reconciliación y la convivencia para avanzar en un ejercicio efectivo de incidencia ciudadana y de diálogo social. Este pilar incluye: a) garantías para los movimientos y organizaciones sociales b) garantías para la movilización y la protesta pacífica, c) participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, d) garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, e) control y veeduría ciudadana y f) política para el fortalecimiento de la planeación participativa y democrática. El pilar cuenta con 39 indicadores en el SIPO, de los cuales algunos se desarrollan a continuación.

En materia de control y veeduría ciudadana, la plataforma SIPO reporta cuatro indicadores, siendo estos i) pueblos y comunidades étnicas formados en temas de control social y veedurías, ii) plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, diseñado e implementado, iii) plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia con pertinencia cultural diseñado e implementado, iv) mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados, todos con un 100% de avance. En estos indicadores se reportan

¹³³ Defensoría del Pueblo, informe sobre la seguridad de las personas excombatientes de las FARC - EP, marzo 2022

¹³⁴ Ibidem

acciones relacionadas con capacitaciones, talleres y procesos de formación relacionados con el control social y veeduría ciudadana.

Para la implementación del punto 2.3.2 promoción de la participación electoral y 2.3.5 para la promoción de una cultura política democrática y participativa, el Gobierno Nacional reporta la presentación del Proyecto de Ley 234 de 2020 Senado 409 de 2022 Cámara, “por el cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones” en el que se incluían las recomendaciones de la Misión Electoral Especial. Sin embargo, el pasado 21 de abril de 2022, la Corte Constitucional declaró inconstitucional el proyecto de Ley en mención, por vicios de procedimiento en su formación, entre otras por las siguientes razones; su trámite se dio en sesiones extraordinarias, las sesiones llevadas a cabo se realizaron de forma semipresencial, por lo que tratándose de ley estatutaria debe priorizarse la presencialidad y por la ausencia de un debate amplio, trascendente y participativo.¹³⁵

Frente a las garantías para los movimientos y organizaciones sociales, se acordó la creación de un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales que contemple los 15 puntos planteados en el Acuerdo Final. Este compromiso, reporta un avance del 100% en la plataforma SIPO; aludiendo que, el proyecto de Ley fue elaborado en 2017 y que está en revisión por parte de la CSIVI. Sin embargo, no se tiene registro en la plataforma SIPO de su discusión en el marco de la CSIVI y a la fecha dicho proyecto no se ha traducido en un acto legislativo vigente.

En relación con las garantías para la movilización y la protesta pacífica se resalta la Resolución número 1139 de 2020 del Ministerio del Interior, por la cual se expide el protocolo que a corto plazo incluye las medidas más urgentes que garantizan el derecho de los ciudadanos a manifestarse públicamente.¹³⁶ De igual forma se expidió la sentencia STC 7641 de 22 de septiembre de 2020 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la que se tuteló los derechos fundamentales a la expresión, reunión y libertad de prensa y se ordenó a las entidades involucradas en el manejo de las movilizaciones sociales, adoptar acciones para garantizar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica.

En ésta se ordenó al Gobierno Nacional a implementar un protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores enfocado a prevenir y sancionar la intervención sistemática, violenta y arbitraria de las fuerza pública en manifestaciones y protestas, estigmatización frente a quienes sin violencia salen a protestar, uso desproporcionado en la fuerza, armas letales y de químicos, detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes, ataques contra la libertad de expresión y de prensa.¹³⁷ Como resultado a las órdenes de la Sentencia, las diferentes entidades involucradas han avanzado en el desarrollo normativo de: i) expedición del protocolo por el cual se da cumplimiento a una orden judicial y se expide el protocolo de verificación en casos de capturas y traslado de personas durante el desarrollo de

¹³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-133 - 22, M. P Alejandro Linares Cantillo

¹³⁶ En cumplimiento a la sentencia de tutela de primera instancia de fecha 5 de octubre de 2020 proferida por el Tribunal administrativo de Cundinamarca sección cuarta radicado no. 2020-027000

¹³⁷ Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC 7641 de 22 de septiembre de 2020 de la Sala de Casación Civil.

cualquier mitin, reunión o actos de protesta, realizado por la Procuraduría junto con la Policía Nacional, ii) guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas, alcance de intervención del Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, iii) Decreto 003 del 5 de enero de 2021 Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana por parte del Ministerio del Interior.

Frente al debate legislativo en torno al tema, Ministerio del Interior informó a la Procuraduría General de la Nación en 2021¹³⁸ que el Proyecto de Ley Estatutaria 060-205 "Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", el Proyecto de Ley 304-205 "Por medio del cual se garantiza la correcta focalización de los subsidios, se promueve la manifestación pública y pacífica y se dictan otras disposiciones", el proyecto de ley 319-205 "Por la cual se reforma la Ley 62 de 1993, la Ley 1801 de 2016, se fortalece el carácter civil de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones", se encontraban a julio de 2021 pendientes para discutir ponencia en primer debate. Por su parte, el proyecto de Ley Estatutaria 211- 20C "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales", surtió el primer debate y la respectiva discusión de la ponencia en agosto de 2021. Sin embargo, y a pesar de que se surtieron los debates en mención para cada uno de los proyectos de Ley, estas no continuaron el curso esperado y a la fecha sigue pendiente la expedición de una Ley Estatutaria o bien de los ajustes normativos pertinentes para garantizar la participación ciudadana, la movilización y la protesta pacífica.

Para el desarrollo del punto 2.2.4 sobre garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, se destaca la creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Dentro de las gestiones realizadas por este a la fecha está la entrega al Ministerio del Interior de un documento de lineamientos para la política pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización, la promoción del pacto político nacional de no violencia de cara a las elecciones de 2022 y la formalización de 529 Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.¹³⁹

Frente a la creación de una política pública de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, diseñada con asesoría del Consejo Nacional de paz, Reconciliación y convivencia, a cargo del Ministerio del Interior, se conoce que, si bien no hay ningún reporte en la plataforma SIPO, se han reactivado las discusiones para su formulación, por lo que el Ministerio del interior ha gestionado espacios interinstitucionales para definir el Plan de Acción de la política.¹⁴⁰

Otro de los temas incluidos para el cumplimiento de este pilar es el desarrollo de una propuesta de proyecto de Ley Estatutaria para el fortalecimiento de la planeación

¹³⁸ Procuraduría General de la Nación. Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, agosto 2021.

¹³⁹ Procuraduría General de la Nación. Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, agosto 2021.

¹⁴⁰ Instituto Kroc. Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación, 2021.

democrática y participativa que contemplen los aspectos enunciados en el punto 2.2.6 del Acuerdo (política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa). Este compromiso es reportado en el SIPO con un 100%, sin embargo, se evidencia que el último reporte data de 2017, en el que se afirma que se radicaron ante el Congreso de la República dos proyectos de ley, los cuales fueron archivados por vencimiento de términos. Después de ello, no se reporta ningún avance o novedad frente al tema.

La iniciativa del Gobierno, estaba dirigida a reformar la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Con el propósito de lograr articular los instrumentos de planeación que han surgido de la firma del Acuerdo de Paz, con los sistemas de planeación territoriales, pero sin afectar la autonomía territorial, y basados en los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

2.3. MEDIDAS EFECTIVAS PARA PROMOVER UNA MAYOR PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL

Frente al avance de este pilar, dispuesto en el punto 2.3 del Acuerdo Final, se destaca de manera particular lo concerniente al punto 2.3.6 relacionado con la promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto armado y el abandono. Frente a ello, en agosto de 2021 se aprobaron las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz CTEP.

Ello como resultado de la orden emanada por la Corte Constitucional en mayo de 2021 en la Sentencia SU-150 de 2021, dirigida a los presidentes y secretarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes en la que se solicitaba la suscripción del proyecto de acto legislativo “por el cual se crean las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz”. Este es uno de los avances de mayor importancia en el punto 2, teniendo en cuenta que, tal como lo menciona el Instituto Kroc, las CTEP se constituyen como una estrategia reparadora para generar mayor representación política de los territorios más afectados por el conflicto armado y mayor participación de mujeres y pueblos étnicos.

Para lograrlo, incluye medidas como las listas paritarias, la postulación de candidatos por autoridades étnicas, organizaciones sociales, campesinas y de víctimas, incluyendo organizaciones de mujeres y la creación de 16 curules en la Cámara de Representantes, provenientes de 16 regiones PDET por dos períodos legislativos consecutivos. Además, estas curules podrían liderar una agenda legislativa para poder avanzar en rezagos de la implementación normativa del Acuerdo.¹⁴¹

2.4. CONCLUSIONES GENERALES SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

- Si bien se reportan avances en materia normativa y administrativa de las diferentes instancias del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política SISEP, algunas de estas instancias como el Comité de Impulso a las Investigaciones, los Programas de protección y el Sistema de Prevención y

¹⁴¹ Instituto Kroc. Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación, 2021.

Alertas Tempranas continua sin tener unos lineamientos y funciones claras que permita a las entidades involucradas trabajar de manera articulada. Esta situación repercute en los objetivos o metas que se espera alcanzar con el desarrollo de este comité las cuales son que, en efecto haya celeridad en las investigaciones que se desarrollen por hechos vulneratorios a líderes y defensores de derechos humanos.

- Tres de cuatro las metas trazadoras dispuestas en el Plan Marco de Implementación continúan sin ficha técnica en la plataforma SIIPO, lo que dificulta el seguimiento y reconocimiento de las posibles acciones que se estén llevando a cabo para su cumplimiento.
- Es necesario dar celeridad al cumplimiento del desarrollo normativo y legislativo dispuesto para la ejecución de algunas acciones establecidas en el punto 2. Por ejemplo, a la fecha no se cuenta con el acto legislativo de las garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales que contemple los 15 puntos planteados en el Acuerdo Final. De igual forma, sigue pendiente la expedición de una Ley Estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta pacífica, una Ley Estatutaria para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa así como la expedición de la política pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización.

2.5. RECOMENDACIONES

- Al Congreso de la República se recomienda retomar el análisis y posterior debate de los diferentes proyectos de Ley presentados a la fecha, que tienen relación con la efectiva implementación del punto 2 del Acuerdo Final y que no se han podido consolidar.
- Al Ministerio del Interior se recomienda revestir de impulso las acciones tendientes a la formulación de la política pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización.
- Al Ministerio del Interior se recomienda fortalecer las capacidades técnicas operativas, sociales y culturales de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, teniendo en cuenta su importancia a nivel regional y local en el desarrollo de los programas de reincorporación social y económica que adelanta la población excombatiente.
- Al Departamento Nacional de Planeación y demás entidades competentes, desarrollar de manera articulada la ficha técnica de las metas trazadoras que aún no cuentan con esta herramienta, con el fin de hacer seguimiento a las acciones que desde el gobierno nacional se estén llevando a cabo para el cumplimiento de las mismas.

2.6. RIESGOS CONTRA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS, LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES, SUS ORGANIZACIONES Y COLECTIVOS

2.6.1. Marco normativo

Conforme con el artículo 282 de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 24 de 1992, le corresponde a la Defensoría del Pueblo, como órgano del Ministerio Público, cumplir la función de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, mediante acciones de promoción y divulgación, ejercicio, protección y prevención de las eventuales violaciones de los derechos humanos.

A partir de este mandato, la Defensoría del Pueblo impulsa a partir de su Sistema de Alertas Tempranas (en adelante SAT) una estrategia de monitoreo, advertencia y seguimiento a posibles escenarios de riesgo de violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, así como infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), particularmente, aquellos riesgos derivados de la *“presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, y conductas criminales, incluyendo organizaciones denominadas como sucesoras del paramilitarismo y nuevos factores de riesgo (...)”*, que ha permitido contar con un registro de conductas, documentación de casos, análisis de los escenarios de violencia y fuentes de amenaza contra la población civil y, para el presente capítulo, de la población objeto correspondiente a personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos

El SAT fue creado como proyecto en marzo de 2001 e institucionalizado mediante la Resolución 250 en 2003, a partir de la creación de la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil. Posteriormente, la Resolución 075 de 2012 modificó el nombre por el de Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Así mismo, la ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto, estableció funciones y objetivos específicos para el SAT, desarrollados en el Decreto reglamentario 4800 de 2011, y para el año 2017 mediante Decreto 2124, se conformó un sistema integrado de prevención a partir de 2 componentes: Alerta Temprana y Reacción Rápida, en cabeza de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio del Interior respectivamente, que ha logrado posicionarse como la primera herramienta de prevención del Estado colombiano.

De esta manera, las Alertas Tempranas son un documento técnico e institucional, emitido de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo, que contiene información cualificada y valorada en relación con la probabilidad de ocurrencia de violaciones de los derechos fundamentales de la población civil, con el fin de promover una respuesta rápida y preventiva por parte de las entidades, según sean sus competencias constitucionales y legales.

Entendiendo la dimensión y complejidad del trabajo de monitorear los escenarios de riesgo y las conductas vulneratorias que se presentan en contra de las personas defensoras de DDHH y líderes sociales, la Defensoría del Pueblo mediante la Resolución Defensorial No. 074 de 2020, estableció, entre otras disposiciones, la definición de líder y lideresa social y/o defensores de derechos humanos,

entendiéndose como *“toda persona que, individual o colectivamente, desarrolla acciones tendientes a la divulgación, educación, denuncia, monitoreo, documentación, promoción, defensa, protección o realización de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, en el plano local, regional, nacional o internacional”*. Para la construcción del marco y la determinación del concepto antes citado, se tuvieron en cuenta las definiciones acogidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/53/144 de 1999, A/RES/68/181 de 2013), y por los órganos de protección de derechos humanos de la OEA (Res 1671 de 1999).

Con esta Resolución la Defensoría del Pueblo reconoce que las personas defensoras de Derechos Humanos o líderes/as sociales, tienen un rol importante en la construcción de paz y democracia. En Colombia, especialmente en los sectores populares tanto rurales como urbanos, el papel de estos liderazgos se profundiza en la medida en que son la transmisión entre las comunidades y las instituciones estatales para reivindicar y exigir sus derechos.

2.6.2. Contexto

Para abordar los escenarios de riesgo a los que se encuentran expuestos los líderes sociales y defensores de derechos humanos, es necesario remitirse al año 2015 donde inició un proceso de desescalamiento de la confrontación armada en el país, como resultado de la negociación adelantada entre el Gobierno Nacional y las FARC EP, que inicialmente se materializó en el acuerdo de cese al fuego y hostilidades, posterior concentración de combatientes y dejación de armas. Este proceso se consolidó en el año 2017, cuando esta guerrilla inició su tránsito a movimiento político legal y, en tal condición, participó en las elecciones de Congreso y Presidencia de la República a realizadas en el 2018.

Durante décadas la guerrilla de las FARC EP ostentó una presencia considerable en buena parte del territorio nacional, por esta razón, el proceso de dejación de armas y reincorporación a la vida civil de este grupo ha implicado importantes retos para el Estado colombiano, como i) garantizar los derechos de las comunidades que habitan en las zonas que estuvieron bajo la influencia de este actor armado, sumado a la ii) intervención en la transformación de las condiciones de vulnerabilidad existentes en amplias regiones del país y iii) la garantía la vida e integridad de las personas que hicieron dejación de las armas.

De acuerdo con el monitoreo realizado por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, se evidencia que pese a la reducción de algunos indicadores de violencia armada, derivados de la dejación de armas de las FARC EP; las violaciones a los derechos humanos de la población civil persisten, y de forma particular se han acentuado contra las personas que ejercen liderazgo en sus territorios.

Esta situación puede acentuarse en el presente año con ocasión del debate electoral, proceso que históricamente se ha vinculado con una fuerte hostilidad e interferencia de los actores armados. En algunos de los territorios en los que en el pasado las FARC EP tuvo presencia, se evidencia una creciente confrontación entre otros actores

armados para hacerse al control de circuitos económicos ilegales que representan importantes fuentes de rentas.

Lo anterior, ha venido configurando un escenario de continuidad del conflicto armado interno, en el que simultáneamente un actor armado hace tránsito a la vida civil y se propende por el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, los cuales tienen un fuerte impacto a nivel territorial, mientras otros actores armados ilegales se disputan el control territorial, en particular lo relacionado con cultivos de uso ilícito y en general las economías ilegales.

2.6.3. Escenarios de riesgo (amenazas, vulnerabilidades y capacidades)

El aumento de los hechos violentos en contra de los líderes sociales y defensores de derechos humanos ha sido evidente, teniendo en cuenta que las acciones bélicas y las víctimas civiles producto de la confrontación armada con los demás actores del conflicto¹⁴² disminuyeron. No se trata de un escenario de riesgo reciente, por el contrario, la Defensoría del Pueblo ha venido manifestando desde años atrás su preocupación y ha elevado el llamado para prestar especial atención a esta población, dadas las variables de riesgo presentes en los territorios.

En ese sentido, la entidad ha podido dar cuenta de los escenarios de conflicto armado y otras violencias derivadas, que afectan los derechos y a la actividad de las personas defensoras y líderes sociales, sin embargo, al existir una violación generalizada de los DD.HH a la población civil en dichos escenarios, fueron poco visibles para el Estado las conductas vulneratorias contra los derechos de estos líderes y defensores en el **periodo 2012-2016**, sin que esto signifique que durante ese periodo no se estuvieran presentando violaciones en contra de esta población.

Desde finales del 2016 en distintas regiones del territorio nacional arreciaron las amenazas y atentados en contra de líderes sociales y comunitarios, especialmente aquellos que desarrollaban actividades asociadas a la defensa de sus territorios. La finalización del conflicto armado con las FARC-EP y el descenso drástico en la violencia generalizada, que ocupaba gran parte de las acciones estatales, así como, la observación de la sociedad civil, comunidad internacional, medios de comunicación y demás actores; llevó a que desde finales del 2017, existiera una mayor concentración de acciones en torno a esta población y también a la observación de los fenómenos de violencia que los afecta.

En el periodo posterior a la firma del Acuerdo Final la Defensoría del Pueblo ha identificado que la violencia contra los líderes y defensores de derechos humanos se inscribe en un escenario de riesgo que tiene expresiones particulares a nivel territorial, y cuyos rasgos estructurantes están marcado por la recomposición de dominios armados en territorios que durante décadas estuvieron bajo la influencia de las FARC EP, la persistencia de otros actores armados ilegales que en diferentes niveles usufructúan economías legales e ilegales, y conculcan los derechos de la población civil.

¹⁴² Ejército de Liberación Nacional - ELN, Ejército Popular de Liberación - EPL, Grupos armados post desmovilización de las Autodefensas como las AGC, Rastrojos, Urabeños entre otros.

En sintonía con lo anterior, la entidad, a través de los procedimientos de monitoreo, advertencia y seguimiento, ha emitido 212 documentos de advertencia entre 2001 y 2017 y 214 entre 2017 y 2022, que comprenden Alertas Tempranas, Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, que contienen y advierten riesgo contra líderes sociales, con una focalización a nivel municipal o subregional; y tres documentos de advertencia nacional sobre los riesgos a líderes sociales: el Informe de Riesgo N° 010-17, emitido el 30 de marzo de 2017; la Alerta Temprana N° 026-18, emitida el 28 de febrero de 2018; y el Informe de Seguimiento a la AT 026-18, emitido el 5 de agosto de 2019.

También hemos señalado el riesgo para esta población en otros cuatro documentos nacionales de advertencia, como la Alerta Temprana N° 022-18, que advertía un escenario de riesgo derivado del contexto electoral del año 2018, la Alerta Temprana N.° 035-19, asociada al riesgo en el marco de las elecciones regionales de 2019, la Alerta Temprana de Inminencia N.° 018-20, emitida por las dinámicas de violencia relacionadas con las medidas adoptadas contra la pandemia del covid-19, y la Alerta Temprana 004 del 2022, que advertía la posible vulneración de derechos humanos en el contexto electoral del presente año.

A partir de estos documentos de advertencia y de análisis de factores de amenaza, se ha podido construir una hipótesis nacional de riesgo para personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos que se desarrolla principalmente en dos escenarios de carácter nacional:

- Escenarios de confrontación armada, con persistencia del conflicto y con presencia y acción de grupos armados ilegales en disputa.
- Escenarios de alta y media conflictividad social, con niveles de exclusión social, difícil acceso a derechos, escasa presencia del Estado y accionar de grupos delincuenciales o del crimen organizado.

En estos escenarios, la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos ha hecho parte de la violencia derivada del conflicto armado interno que ha sufrido Colombia en las últimas décadas. Con base en estos escenarios, se han identificado los siguientes rasgos estructurantes:

- 1) ***Disputa entre grupos armados por control, entre otras, de zonas antes controladas por las FARC-EP:*** Las disputas y recomposición territorial abarca principalmente a grupos como las AGC, ELN, EPL, facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, así como también a grupos de crimen organizado de diverso alcance territorial.

En general, la dinámica de la violencia y el conflicto armado se expresa como resultado de una acelerada proliferación de facciones armadas provenientes de diferentes estructuras armadas ilegales. Cada una en su territorio y con sus mecanismos de control e intimidación, así como con sus intereses particulares, configuran escenarios de riesgo para la población civil que se encuentra residiendo en el mismo radio de acción donde delinquen dichas estructuras, lo que afecta los derechos fundamentales de sus habitantes.

Es importante señalar que los departamentos con mayor concentración de homicidios de líderes sociales, Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Nariño, Meta, Córdoba y Chocó se encuentran asociados asimismo con las zonas del país más advertidas por la continuidad de disputas territoriales entre grupos armados.

- 2) ***Presencia de intereses en economías lícitas e ilícitas por parte de actores armados en territorios complejos:*** Las posibilidades de que se configuren disputas aumentan si existen dos o más economías ilegales, lo cual supone no solamente la existencia de dos o más actores sino el aumento de la presión del Estado para neutralizarlos (Defensoría del Pueblo, 2018). Esto a su vez, trae consigo la constitución de nuevos escenarios de riesgo para la población civil, evidenciándose en 208 Alertas Tempranas que advierten riesgos asociados a narcotráfico, 90 a minería ilegal y 84 a contrabando, principalmente en los departamentos de Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Norte de Santander, zonas donde se ha focalizado la vulneración de derechos a la población defensora de derechos humanos.
- 3) ***Riesgos en el marco de procesos electorales en territorios de disputa de los actores armados:*** Se ha identificado que estas coyunturas configuran contextos críticos donde se exacerban los hechos de violencia contra personas defensoras de DD. HH., líderes y lideresas sociales. La vinculación de estos liderazgos a procesos de proselitismo político, ya sea como candidatos o en respaldo a determinados partidos o movimientos, ha supuesto un incremento de la vulnerabilidad en su contra, máxime cuando se trata de territorios con sistemas políticos locales altamente restrictivos y poco dados a la apertura y pluralismo de los sectores y fuerzas sociales que los componen.
- 4) ***Efectos asociados a las medidas de contención de la pandemia por el virus SARS-COV-2 o COVID -19:*** En el marco de esta pandemia y respecto de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional frente la emergencia sanitaria decretada con ocasión del virus, se pudo identificar que la dificultad de movilidad en los territorios para los líderes sociales ha generado dificultades para el desarrollo de su trabajo y le ha ofrecido una suerte de ventaja a los actores armados en los territorios para el control de la movilidad. Asimismo, las dificultades de comunicación vía telefónica o a través de medios digitales entre las autoridades y los líderes, así como entre los líderes y sus propias comunidades, ha complicado la posibilidad de denuncias y cruce de información de forma segura.
- 5) ***Retos en la implementación de la política pública para la protección, prevención e investigación sobre de PDDH y líderes:*** Es necesaria la construcción e implementación de políticas públicas dirigidas hacia la situación de los riesgos advertidos de PDDH y líderes sociales, que no se limite a hacer mención de los grupos armados ilegales y del crimen

organizado, sino que pueda incluir éstos en los factores de amenaza dentro del diagnóstico y permitir soluciones de fondo.

Si bien el análisis de las dinámicas de violencia tiene un componente territorial que debe orientar el análisis de cada caso, con base en la información acopiada, la Defensoría del Pueblo ha identificado que las agendas de defensa de derechos que abanderaban los líderes comparten los siguientes rasgos comunes, algunos de los cuales se superponen:

- Defensa del territorio y de los recursos naturales. Conflictos asociados a la oposición a los cambios en el uso del suelo. Impulso de iniciativas para la protección del ambiente, relacionado con la explotación de recursos naturales no renovables (minería).
- Implementación a nivel territorial del Acuerdo Final para la construcción de una paz estable y duradera, en particular en lo referido a sustitución de cultivos de uso ilícito y formulación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- Procesos de restitución de tierras y de retorno.
- Denuncias relacionadas con temas de expendio de drogas, presencia de actores armados y utilización de niños, niñas y adolescentes en sectores periféricos de centros urbanos.
- Denuncias respecto a la inversión de recursos públicos.
- Acceso a la participación política en el actual debate electoral.

Ahora bien, teniendo un panorama general de los riesgos a los que se enfrentan los líderes sociales y defensores de derechos humanos en los territorios, es necesario revisar la estructura estatal dispuesta para la especial atención y protección de esta población.

El Estado Colombiano ha desarrollado un amplio, y para efectos prácticos, disperso marco normativo en materia de prevención y protección; en un primer momento estos esfuerzos se centraron en la construcción de programas encaminados en la protección individual en términos materiales, medidas que corresponden a riesgos inminentes y principalmente para la salvaguarda de la vida e integridad personal.

Dentro de esos instrumentos se encuentra el Decreto 4912 de 2011 *“por el cual organiza el programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección”*. Como se ha mencionado, este programa tiene un enfoque en medidas materiales e individuales.

Solo hasta el año 2015 el Gobierno Nacional expide la Resolución 1085 por la cual se adopta el protocolo para implementar la ruta de protección colectiva del Programa de Protección del Decreto 4912. Para este hito, se resalta el rol de la Corte Constitucional, pues a través de varios autos sentó jurisprudencialmente antecedentes para la incorporación de la definición y enfoque de protección

colectiva, en los mecanismos, herramientas y programas dispuestos por el Gobierno Nacional.

Como desarrollo de los puntos 2 y 3.4 del Acuerdo final, el Gobierno anterior expidió el Decreto 660 de abril de 2018 *“por el cual se crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios”*. Este Decreto ha tenido desarrollo a través de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, con importantes retos de articulación y financiación.

En materia de prevención encontramos la Política de Prevención de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades (Decreto 1581 de 2017). Si bien esta política trajo elementos de acceso a la justicia, cultura en derechos humanos y creo el instrumento de Planes Integrales de Prevención y Protección, se mantienen las dificultades de implementación de una política de prevención a nivel nacional, por dificultades en la articulación entre el nivel central y los entes departamentales y municipales.

En complemento al marco normativos referido y con especial atención sobre la evidente situación de riesgo de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, el actual Gobierno formuló un nuevo plan para enfrentar el incremento de las vulneraciones contra líderes sociales, el cual se denominó el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas - PAO, como estrategia de Gobierno para hacer frente al fenómeno de violencia contra este grupo poblacional. La Defensoría del Pueblo lo ha reconocido como una manifestación de la voluntad de no cesar en los esfuerzos para mitigar los riesgos que se tejen entorno a defensores de derechos humanos y líderes.

En este mismo sentido, la Defensoría del Pueblo ha dado cuenta de los esfuerzos en visibilizar la labor que desarrollan los líderes sociales y defensores de derechos humanos del actual gobierno en los espacios convocados por el Ministerio del Interior para implementación del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunales y periodistas - PAO.

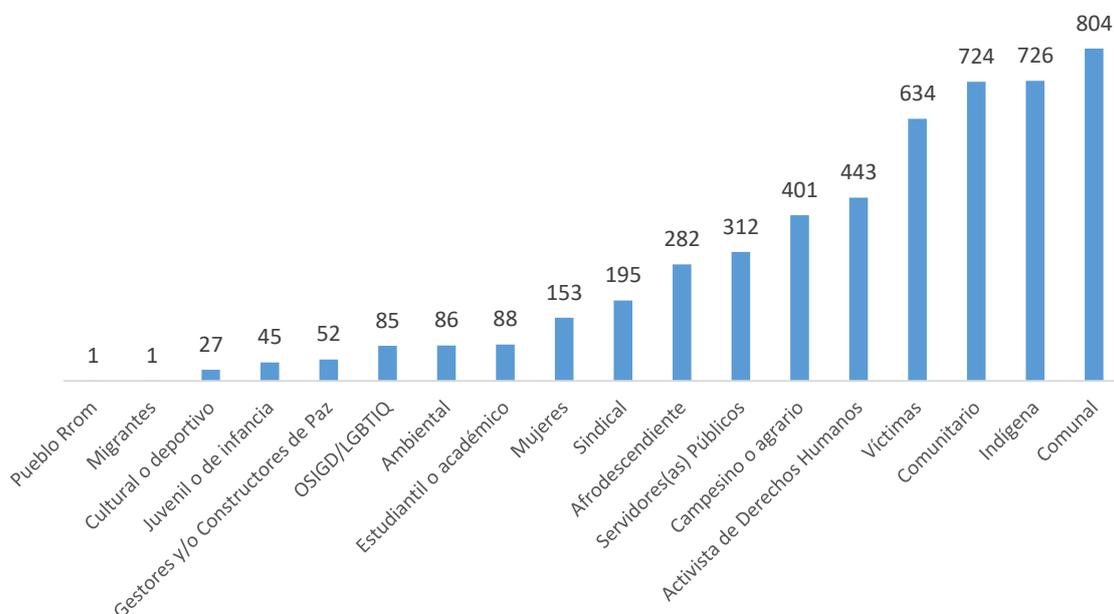
Como complemento al instrumento ya formulado, recientemente el Gobierno Nacional por medio del Decreto 1138 de 2021, crea el Comité Social del PAO para la prevención y promoción de los derechos de los defensores de derechos humanos, con el objetivo de articular acciones institucionales, promover el dialogo y la concertación e interlocución con los defensores de derechos humanos. De otro lado, se crea el Comité Operativo del PAO para la protección y reacción inmediata frente a las vulneraciones a la vida, libertad, seguridad e integridad de los defensores de derechos humanos.

Finalmente, el Gobierno Nacional expide el CONPES 4063, para responder a una necesidad de articulación entre los diferentes instrumentos de política existente y se reconoce como un avance de política pública que busca solucionar el problema de violencia estructural.

Frente a las conductas vulneratorias más reiterativas durante los últimos seis años registrados y monitoreados, se pueden evidenciar 3.734 amenazas, 898 homicidios, 224 atentados y 47 desplazamientos forzados, entre otras, de personas defensoras y líderes sociales. La conducta asociada a amenazas es la que mayores registros ha representado, y se ha visto reflejada en Bogotá D.C en 275 hechos, 272 en Norte de Santander, 246 en Magdalena, 222 en Cauca, 207 en Cesar, 191 en Chocó, entre otros.

Los sectores sociales más afectados por las conductas vulneratorias registradas, han sido los líderes comunales, líderes indígenas y líderes comunitarios, estos tres sectores suman 2888 conductas registradas, correspondiente al 57% del total de conductas:

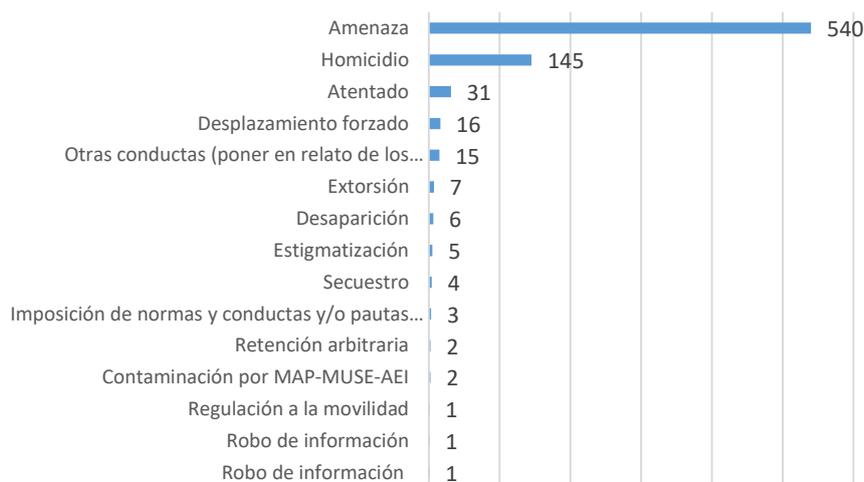
**Gráfica 13. Número de conductas vulneratorias por sector social
Periodo Enero 2016-Diciembre 2021**



Fuente: Elaboración Propia

Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2021, la Defensoría del Pueblo registró 779 conductas vulneratorias contra personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales en 263 municipios de 28 departamentos del país, a saber:

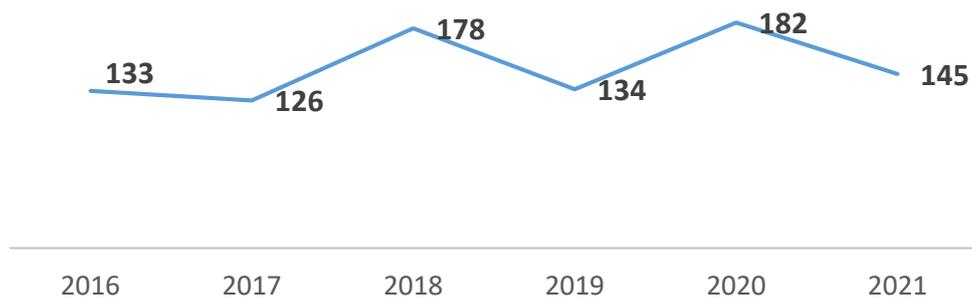
**Gráfica 14. Conductas vulneratorias por sector social
Periodo Enero-Diciembre 2021**



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a los homicidios, entre enero de 2016 a diciembre de 2021 se registraron un total de 898 homicidios, distribuidos de la siguiente manera:

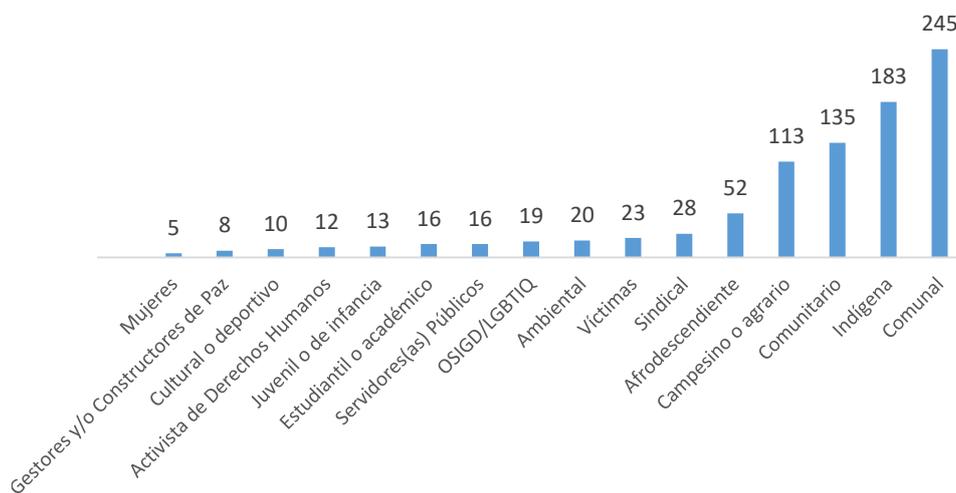
**Gráfica 15. Homicidios a líderes sociales y defensores de derechos humanos
Periodo 2016-2021**



Fuente: Elaboración Propia

Los departamentos más afectados, han sido Cauca con 207, seguido por Antioquia 124, Valle del Cauca 65, Norte de Santander 59, Nariño 57, entre otros. Los sectores sociales más afectados asociados a esta conducta han sido los líderes comunales con 244 casos, 183 líderes indígenas, 135 líderes comunitarios, 113 líderes campesinos, entre otros.

**Gráfica 16. Homicidios por sector social
Periodo 2016-2021**



Fuente: Elaboración Propia

2.6.5. Conclusiones

Resulta fundamental que el Estado enfoque sus esfuerzos hacia el fortalecimiento de la capacidad institucional en las regiones y el seguimiento y respuesta a las demandas

sociales que conlleven transformaciones verdaderas del contexto social en el que viven los líderes, defensores y sus comunidades.

Si bien la violencia en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos ha tenido un aumento importante, no es un fenómeno nuevo reciente; dadas las variables y condiciones de conflicto interno actuales ha requerido de acción focalizada por parte del Gobierno Nacional actual y del aparato Estatal en su conjunto, que antes se encontraban concentradas en un escenario de violencia más generalizado hacia la población civil.

2.6.6. Recomendaciones

Reconociendo el CONPES 4063, como un avance de política pública que busca solucionar el problema de violencia estructural, podría ampliar su visión y panorama frente a la complejidad actual. Igualmente, este documento se debe articular con instrumentos que tienen un desarrollo actual como el Decreto 660 de 2018, y de esta manera superar restos de financiación y gestión nación territorio.

En lo particular reiterar las recomendaciones realizadas en la Alerta Temprana 026 de 2018 y su Informe de Seguimiento de 2019, dirigidas al Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Procuraduría General de la Nación, Gobernaciones y Alcaldías.

2.7. ENFOQUE DE GÉNERO EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Este apartado concibe la participación política como el pilar básico de la democracia y reconoce la desigualdad histórica de las mujeres en los espacios de representación, así como en los espacios de incidencia en Política Pública, por ello plantea 9 indicadores de género centrados en la elaboración de estrategias y programas para fomentar y brindar garantías para la participación efectiva de las mujeres. Al observar el reporte en el SIPO se advierte que solo el 22% reporta un avance del 100%, el 22% reporta un avance entre el 60 y 70% y en el 55% de las acciones no se reporta ningún avance, situación que debe ser revisada con especial interés, toda vez que las garantías a la participación de las lideresas y defensoras de Derechos Humanos se ven sustancialmente afectadas por el recrudecimiento de la violencia de actores armados y las conductas vulneratorias que sufren a diario.

Los programas dirigidos a promover la desestigmatización y el fortalecimiento de liderazgos de poblaciones vulnerables son aquellos en donde se evidencia mayor rezago.

En los últimos tres (3) años, nuestro sistema de alertas tempranas advirtió riesgos diferenciados para lideresas y defensoras de derecho humanos, en los que se destacan: 684 amenazas, 70 homicidios y 29 atentados.

Tabla 27. Riesgos Diferenciados para lideresas y defensoras de derechos humanos

Lideresas	2019	2020	2021
Amenazas	261	250	173
Homicidios	21	23	26
Atentados	6	18	5

Fuente: Información reportada por el SAT

Los departamentos que registran mayores conductas contra lideresas y defensoras son:

Tabla 28. Departamentos que registran mayores conductas contra lideresas y defensoras

Departamento	Amenazas 2021
Magdalena	25
Nte de Santander	22
Sucre	17
Putumayo	11
La Guajira	11

Departamento	Homicidios 2021
Cauca	5
Chocó	4
Antioquia	3
Nte de Santander	3
Valle del Cauca	3

Fuente: Información reportada por el SAT

Del monitoreo y el trabajo que realizamos en terreno, identificamos que, en las zonas de Nariño, Cauca, Chocó y Antioquia, los riesgos colectivos que enfrentan las lideresas se asocian con:

- El escalamiento del conflicto armado y las conflictividades sociales.
- El limitado avance en la implementación del Acuerdo y en particular, del enfoque de género.
- El contexto preelectoral en el cual se advierte una tendencia de agresiones contra lideresas políticas y sociales y que interfieren en el proceso de participación política

Así mismo, las expresiones de la violencia contra las mujeres no solo tienen un impacto diferencial, sino que conllevan características particulares que pueden ser enfrentadas si se da un efectivo cumplimiento de los indicadores de género las violencias se expresan en:

- Acoso sexual, acciones de sexualización de sus cuerpos, persecuciones, señalamientos, “calumnias” o falsas acusaciones, el aislamiento familiar y social.
- Amenazas e intimidaciones sutiles: presencia de forma determinada, miradas, saludos.
- Violencia sexual: dominar, regular y castigar: tienen en común que es un ejercicio de poder.
- La limitación para la toma de decisiones, el control de bienes y servicios y el acceso a empleos formales e ingresos permanentes, lo que afecta su autonomía

económica y política y muchas veces las lleva a desarrollar las actividades organizativas y comunitarias en sus casas y/o relegándose de estos espacios por presiones de sus parejas, hijos y/o familiares.

- Cuando las mujeres deciden ejercer su derecho a la participación social y política se enfrentan a prácticas discriminatorias y la exposición al odio en redes sociales e incluso en los espacios de participación y movimientos o partidos políticos.
- Intervención y/o cooptación directa o indirectamente de los liderazgos políticos por actores violentos y fragmentación interna de las organizaciones o de sus relacionamientos con otros sectores sociales.
- Ámbito social y comunitario, los hechos de violencia se evidenciaron como técnicas de agresión a través de campañas de desprestigio y estigmatización, calumnias, insultos sexuales y discriminatorios, así como, ataques al buen nombre.

Ahora bien, el escenario de riesgo electoral advertido en la Alerta Temprana 004-22 es preocupante, señala que los riesgos diferenciales para las mujeres están dados por que los riesgos relacionados con el proceso electoral se enmarcan en un continuum de violencias. Esos riesgos pueden incrementarse en zonas de disputa (mayores niveles de violencia directa), pero también en zonas de control hegemónico (contextos marcados por estereotipos). La violencia en contra de lideresas y candidatas pretende castigar a las mujeres por acceder a espacios de representación que tradicionalmente están reservados para hombres.

2.7.1. Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos

Respecto de las garantías de seguridad, la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de género a través de lo regulado en la resolución 805 de 2012 es invitada permanente al CERREM MUJERES, así mismo es actora permanente del Programa Integral de Garantías para lideresas y defensoras de Derechos Humanos adoptada mediante resolución 845 de 2018.

En ese marco, hacemos seguimiento a las medidas de Prevención, Protección y Garantías de no repetición, dirigidas a lideresas y defensoras, espacio en el que se destaca:

- *Falta de garantías para la participación efectiva de las lideresas y defensoras de derechos humanos en el CERREM Mujeres*

La Resolución 805 de 2012 en su artículo 5 párrafo 1, plantea que 4 mujeres designadas por el movimiento de mujeres serán invitadas permanentes con el objetivo de proporcionar información contextualizada que permita que este comité tenga un efectivo análisis diferencial. Pese a ello, hemos evidenciado y advertido que dicha participación no se está garantizando conforme a los estándares legales y constitucionales.

En este sentido es importante recalcar que el derecho a la participación, especialmente la participación de personas víctimas de violencias, personas en la ruralidad y mujeres en dichos espacios, no se limita a extender la convocatoria, por el contrario, requiere acciones afirmativas que permitan una participación efectiva como lo plantea la Corte Constitucional en la sentencia SU 599/19.

Este proceso se debió adelantar en el año 2019 bajo el liderazgo del Ministerio del Interior, por tanto, la Defensoría en dicho año, propuso reuniones técnicas con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio, para definir la ruta metodológica, así mismo acompañó la primera reunión con organizaciones de mujeres con el fin de garantizar la participación en el proceso de elección, sin embargo, el proceso no continuó. A la fecha, no se conocen nuevas acciones para continuar el proceso como se establece en el artículo 5 de la Resolución 805 de 2012. Por tanto, es necesario definir un plan de acción para dar cumplimiento a lo establecido en la norma.

- *Es necesario fortalecerla implementación del protocolo de valoración de riesgo para lideresas y defensoras de DDHH expedido el 4 de noviembre de 2020 por la UNP*

Dicho protocolo establece una ruta de actuación para los casos de mujeres. Si bien el Protocolo en el apartado 7.5. Recolección y análisis de información preliminar establece algunos riesgos con enfoque de género y parámetros para la evaluación de conductas vulneratorias; se tiene conocimiento de casos en los que los analistas exceden sus competencias y omiten la implementación del Protocolo emitiendo juicios y decisiones respecto a las conductas que constituyen tipos penales, competencia que solo recae en órganos jurisdiccionales con base en una investigación judicial, lo cual va en contra de las garantías judiciales y el debido proceso.

- *Interpretación regresiva sobre la reserva legal al Ministerio Público, frente a los datos de contacto de las valoradas y protegidas*

Posterior a la expedición del Decreto 1139 de 2021, la UNP se abstuvo de remitir la información de contacto de las mujeres valoradas, lo que limitó la posibilidad de que el Ministerio Público se ponga en contacto con ellas, lo que genera barreras para adelantar las labores misionales de verificación de la situación de derechos humanos de lideresas y defensoras.

- *El desmonte progresivo de esquemas de seguridad de mujeres lideresas en zonas de recrudecimiento del conflicto armado*

En lo corrido del 2021 la Defensoría del Pueblo percibió con preocupación el desmonte de medidas materiales de protección a lideresas y defensoras ubicadas en territorios donde las Alertas Tempranas advierten escenarios de riesgo para líderes y lideresas, tal y como sucede en Cauca, Nariño, Chocó y Antioquia.

La Corte Constitucional en la sentencia T 473 de 2018 analizó el desmonte de medidas en contexto generalizados de violencia hacia líderes y lideresas y establece que: “no es admisible permitir el desmonte de dichas medidas hasta tanto cesen las situaciones de violencia sistemática y generalizada, detectadas por los organismos de control y del

Ministerio Público (...). También señala: “Bajo tales condiciones, la Sala considera que la Unidad Nacional de Protección no podía retirar las medidas de protección desconociendo la realidad que se está presentando en todo el territorio nacional, la cual constituye un grave riesgo respecto a la vulneración de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de líderes sociales, como el demandante”.

Es importante señalar que la Defensoría desde diciembre de 2017 y en lo corrido de 2021 a la fecha ha emitido 198 Alertas Tempranas en donde se advierten escenarios de riesgo para lideresas y defensoras en contexto de violencia generalizada y sistemática.

- *El Programa Integral de Garantías, se constituye en la política más relevante para la efectiva protección de las lideresas y defensoras*

El plan de acción contempla 144 acciones distribuidas en tres ejes estratégicos Protección, Prevención y Garantía de No repetición. El seguimiento a la implementación del PIG y a su territorialización la realizamos en conjunto con la Procuraduría General de la Nación, en ese marco reconocemos importantes avances y rezagos, a continuación, destacaremos algunos:

- ✓ Se identifican **avances en el fortalecimiento de los procesos organizativos en los departamentos donde se están implementando los pilotos** (Putumayo, Montes de María, Chocó, Cauca, Magdalena y Nariño) para la territorialización del PIGMLD, a través de la realización de talleres regionales con lideresas y defensoras de DD.HH, la consolidación de comités de impulso y la definición de planes de acción territoriales.
- ✓ Se observa que en los procesos de territorialización del PIGMLD en Putumayo, Montes de María, Cauca, Magdalena y Chocó, hay **avances en la socialización del PIGMLD con las autoridades territoriales y con las lideresas y defensoras en territorio**; no obstante, no se reportan avances en los departamentos donde no se están implementando pilotos.
- ✓ **Se recomienda fortalecer los procesos organizativos y la articulación con las instituciones del nivel nacional.** En particular, se ha identificado que hay entidades que no tienen claridad sobre el proceso de implementación del PIGMLD, y que los informes trimestrales no resultan adecuados para un seguimiento riguroso a cada una de las acciones del Plan de Acción. Adicionalmente, en dichos informes trimestrales, no todas las entidades reportan avances.
- ✓ **Promover el aprovechamiento de los recursos de la comunidad internacional** para el fortalecimiento de los procesos organizativos a nivel territorial. Así, acciones como la consolidación de los comités de impulso, la consolidación de los planes de acción territoriales, y el fortalecimiento comunitario y de liderazgo de las organizaciones de mujeres lideresas y defensoras, dependen de los recursos de organismos internacionales y de la cooperación.

- ✓ En materia del fortalecimiento organizativo, asociativo y de liderazgo, empoderamiento político se destacan las acciones adelantadas por la CEPEM.

Así las cosas, el Estado y el gobierno enfrentan importantes retos en materia de fortalecimiento institucional para ofrecer una respuesta diligente a la situación de lideresas y defensoras de derechos humanos y si bien identificamos avances que aportan al fortalecimiento de los liderazgos, se hace necesario mejorar la respuesta en materia de protección integral. El cumplimiento del Acuerdo de Paz es identificado por las mujeres como la principal estrategia de protección y prevención, toda vez que implica el desmantelamiento de las estructuras armadas, el fortalecimiento a los liderazgos y la generación de entornos seguros y protectores.

2.7.2. Recomendaciones

En virtud de la información aquí esgrimida nos permitimos señalar las siguientes recomendaciones:

A la Fiscalía General de la Nación

- Acoger y territorializar la estrategia de investigación y judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos y la implementación de los lineamientos sobre investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos conforme a las directrices generales de investigación establecidas por la directiva 002 del 2017. Así mismo, incorporar a la estrategia y lineamientos mencionados, orientaciones para la investigación y atención con perspectiva de género¹⁴⁴.
- Incorporar la variable “lideresa social” en los registros administrativos de los sistemas de información de la entidad y capacitar a los funcionarios para que hagan uso adecuado de ella al momento de diligenciar los formatos de recepción de las denuncias.

A la Unidad Nacional de Protección -UNP

- Dar celeridad a las solicitudes de análisis de riesgo que se encuentran en trámite garantizando que las medidas de protección otorgadas guarden pertinencia con las necesidades particulares de las lideresas y la situación de orden público en las zonas donde ellas ejecutan su activismo.
- Fortalecer el seguimiento a los y las analistas sobre la implementación del Protocolo de valoración del riesgo con enfoque de género.
- Reactivar la Mesa UNP con el fin de avanzar la transversalización del enfoque de género.

¹⁴⁴ Por ejemplo, la Guía para la atención a personas con OSIGD, la Directiva 014 del 2016, por medio del cual se establecen lineamientos generales para la investigación del tipo penal del feminicidio, y la directiva 001 del 2021, por medio de la cual se establecen directrices generales para el acceso a la justicia, la recepción de denuncias, investigación, judicialización y persecución del delito de violencia intrafamiliar con ocasión de la expedición de la Ley 1959 del 2019.

Al Ministerio de Defensa

- Como ente rector de la Policía y el Ejército Nacional, llevar a cabo actividades de capacitación para la erradicación de lenguaje y las conductas sexistas y vulneratorias de los derechos de las mujeres, la población OSIGD y las personas con pertenencia étnica. Dichos programas de formación deberán establecerse con carácter urgente y vocación de permanencia desde los enfoques de derechos humanos, género e interseccionalidad.
- Dar celeridad a las investigaciones disciplinarias internas de todos aquellos casos relacionados con violaciones a los derechos de las lideresas y defensoras de DDHH que involucran tanto a la Policía como al Ejército Nacional.

Al Ministerio de Salud

- En el marco de su Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 y en articulación con las entidades territoriales, implementar de carácter urgente, una estrategia de acompañamiento psicosocial y atención psicológica individual para lideresas y defensoras de DDHH.

Al Ministerio del Interior

- Se recomienda avanzar en el desarrollo y reporte de los indicadores de género BV3, BV4, BG7 y BG8 del Acuerdo de Paz, toda vez que es la entidad que evidencia mayor rezago en el SIPO

A los entes territoriales

- Destinar recursos para desarrollar las acciones de protección y prevención como primeros respondientes.
- Adoptar el Plan de Acción Territorial del PIG con asignación de recursos que le den viabilidad.

2.8. ENFOQUE ÉTNICO EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Para los pueblos étnicos la participación es una salvaguarda y un derecho trascendental para asegurar el respeto de su integridad cultural, social y espiritual. La interpretación e implementación del Acuerdo debe observar el pleno respeto por esta salvaguarda en línea con el Convenio 169 de la OIT, es decir el respeto del derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada, como derecho y salvaguarda de carácter principal y no subsidiario y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan. Sin embargo, y además de la salvaguarda general, los pueblos étnicos también tienen derecho a la participación política tal como fue concebida en el punto II del Acuerdo, en donde quedó contemplado que en aquellos casos en los cuales cualquiera de las 16 jurisdicciones transitorias, se traslapen con territorios étnicos, estos podrán inscribir candidatos propios a través de sus organizaciones representativas. La previsión no fue caprichosa: todas y cada una de las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes se traslapan, en todo o en parte, con territorios étnicos, pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, negras y palenqueras.

La dilación del Congreso en adoptar el Acto Legislativo para materializar este derecho constituyó actitudes institucionales que la Defensoría del Pueblo, en su momento, reprochó.

Así mismo, se emitió la Alerta Temprana N° 004-2022, en el marco de la cual se advirtió sobre los riesgos relacionados con las conductas contra los mecanismos de participación democrática que, en el marco del conflicto armado y violencias conexas, podían constituir violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad, seguridad, libertades políticas (incluyendo el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político) y civiles, así como al Derecho Internacional Humanitario (DIH), durante las jornadas electorales del año 2022.

Se desarrolló una reunión virtual en marzo de 2022, en el marco de la cual la Defensoría del Pueblo convocó a los y las aspirantes de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, con el propósito doble de socializar la Alerta Temprana N° 004-2022 antes referida, así como escuchar directamente a las víctimas del conflicto armado que en todo el país aspiran a ocupar las denominadas curules de paz creadas por el Acto legislativo 002 de 2021, sobre la forma como se ha desarrollado el proceso de campaña electoral.

En el marco de la reunión citada, se expresaron las preocupaciones y la ausencia de garantías para el ejercicio de sus derechos políticos, relacionadas con amenazas, intimidaciones y ataques contra su integridad personal y la de sus colaboradores o familiares. Del mismo modo, se tuvo conocimiento sobre la presunta ausencia de financiación pública a sus campañas a través del Consejo Nacional Electoral, por la exigencia de pólizas que las compañías de seguros se rehúsan a emitir. En la mencionada reunión, las víctimas solicitaron que la Defensoría del Pueblo se dirigiera al tribunal constitucional, solicitando una audiencia extraordinaria y urgente a efectos de ilustrar a la Sala Plena de esta Corporación judicial, sobre el conjunto de dificultades que han impedido ejercer con plenas garantías los derechos que les reconoce la Constitución Política y que refrendó la Corte en la sentencia SU-150 de 2021 y que, en la práctica, pueden dar al traste con la finalidad última del Acuerdo de Paz que no fue otro que garantizar una apertura democrática a los ciudadanos y comunidades más afectadas por el conflicto armado, para allanar el camino de una reconciliación genuina, transformadora y duradera. El memorial en mención fue enviado, y se está a la espera de la respuesta por parte de la Corte Constitucional.

PUNTO 3. FIN DEL CONFLICTO

3.1. COMPROMISOS DE LA EXTINTA GUERRILLA FARC-EP EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ

La extinta guerrilla de las FARC-EP en el marco de la firma del Acuerdo Final, se comprometió al desarrollo de diferentes acciones que se consideraron prioritarias para dar inicio a la implementación efectiva del Acuerdo, así como otros compromisos definidos a desarrollarse a lo largo del proceso de implementación.

Como parte de esos compromisos prioritarios para poder dar inicio a la implementación del Acuerdo Final de Paz y la terminación del conflicto, estaba el cese al fuego y de hostilidades, bilateral y definitivo, la dejación de armas, la entrega de listados y el proceso de acreditación de excombatientes. Estos compromisos fueron cumplidos de parte de los miembros de la extinta guerrilla FARC-EP.

Conforme al reporte entregado por la Misión de Verificación de la ONU el número final de armas entregadas en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y los Puntos Transitorios de Normalización, más las extraídas de las caletas por el CIMMV (se inhabilitaron 750 caletas de más de 1000 informadas por las FARC), fue de un total de 8994 armas, 1.765.862 cartuchos de munición, 38.255 kg de explosivos, 11.015 granadas, 3.528 minas antipersonal, 46.288 fulminantes eléctricos, 4.370 granadas de mortero y 59.911 mts de cordón detonante. De igual forma, el Gobierno, a través de la fuerza pública, ha asumido la responsabilidad de inhabilitar el resto de caletas informadas por las FARC que no pudieron ser inhabilitadas por la Misión de Verificación por falta de tiempo.¹⁴⁵

El Instituto Kroc refirió en 2017 que, con ocasión de la dejación de armas, considerando un número de 6.804 guerrilleros en armas, dejó una relación de 1.32 armas entregadas por guerrillero, que es uno de los ratios más altos presentados en procesos de dejación de armas en el mundo. El caso colombiano de dejación de armas está entre los más significativos, con altos niveles de cumplimiento, tanto en el tiempo que tomó, como en la calidad de su implementación.

En cuanto al proceso de acreditación de excombatientes, la Agencia para la Reincorporación y Normalización ARN, reporta que a 2022, 14.020 personas han sido reportadas ante el Alto Comisionado para la paz como población excombatiente acreditada. De estos 12.910 se encuentran en proceso de reincorporación.

Otro de los compromisos incluidos en el marco del Acuerdo Final fue el tránsito de las FARC-EP como una organización en armas a un nuevo partido o movimiento político legal que goce de los derechos y cumpla con las obligaciones y deberes propios del orden constitucional.¹⁴⁶ Es así como se conformó el partido Comunes, partido con representatividad política mediante cinco curules en el Senado y cinco curules en la Cámara de representantes, las cuales tendrán hasta 2026, sin que ello impida en que puedan aumentar su representatividad por medio del proceso electoral. El partido Comunes goza además de participación en las distintas instancias creadas para la implementación del Acuerdo, siendo estas la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación CSIVI), El Consejo Nacional de Reincorporación CRN, el Consejo Nacional de Paz, Mesa Técnica de Seguridad.

Ahora bien, como parte del ejercicio de implementación del Acuerdo, los compromisos a cumplir de parte de las antiguas FARC-EP tiene que ver especialmente con la reparación a las víctimas del conflicto y su deber en la contribución en el Sistema de Verdad, Justicia y Reparación. Al respecto la Jurisdicción Especial para la Paz, informa

¹⁴⁵ Instituto Kroc, informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz, 2017

¹⁴⁶ Acuerdo Final de Paz, pp 69.

que, actualmente hay 9706 excombatientes que se han comprometido a ser parte de la Jurisdicción. Así mismo, la sala de reconocimiento de verdad y responsabilidad ha avocado conocimiento de siete macrocasos que recogen fenómenos del conflicto relacionados con secuestro, muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate, persecución contra la Unión Patriótica y reclutamiento de niños y niñas en el conflicto.¹⁴⁷ De otro lado 140 excombatientes han manifestado su voluntad de aportar información a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y, se ha conformado una comisión de búsqueda de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas integrada por ochenta personas, entre excombatientes y miembros del partido Comunes.¹⁴⁸

Aunado a ello, y en respuesta a uno de los compromisos de parte de las FARC-EP en el ejercicio de reparación a las víctimas del conflicto armado, se emitió el Decreto Ley 903 de 2017, por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC-EP. Al respecto el artículo 1 del Decreto en mención establecía que el inventario de bienes y activos debía ser entregado a la fecha de terminación de la existencia jurídica de las ZVTN. Este inventario debe servir para la creación de un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia que servirá de receptor de todos los bienes y recursos patrimoniales monetizados y no monetizados inventariados, conforme al artículo 3 del Decreto. Con este fondo, se procederá a la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral y la implementación de los programas contemplados en el punto 3.2.2 del Acuerdo Final.

Como respuesta a lo dictado en el Decreto ley 903 de 2017, los miembros de la extinta guerrilla de las FARC hicieron entrega a la misión de la ONU de un listado de bienes que sumó cerca de 963.241 millones de pesos.

Sin embargo, y una vez recibidos los bienes de parte de la SAE, esta entidad observa que, de estos, solo un porcentaje son monetizables. Es así como, entre 2017 y 2022 la extinta guerrilla FARC-EP ha hecho entrega de diferentes bienes relacionados con efectivo en dólares, efectivo en pesos colombianos, oro y platino, joyas, semovientes, muebles y enseres, inmuebles y vehículos. De la información reportada por la SAE se evidencia que:

Se ha entregado a 31 de agosto de 2021, dinero en efectivo por la suma de 2.114 millones de pesos, de un total de 12.070 millones de pesos reportados en el inventario, divisas por valor de 450 mil dólares, equivalentes en pesos colombianos a 1.442 millones de pesos. Las divisas fueron entregadas en su totalidad. Joyas de oro: 2540 gramos representados en 66 piezas, de un total de 25.000 gramos reportados en el inventario: lingotes de oro y granulado 252.500 gramos, equivalente a 38.971 millones de pesos, de un total de 440.020 gramos reportados en el inventario; 229 unidades de semovientes, equivalentes a 138 millones de pesos, de un total de 24.456 unidades; 1821 unidades de muebles y enseres, de un total de 51.992 unidades; 37 unidades de inmuebles,

¹⁴⁷ Archila Emilio, Libro Política Paz con Legalidad, 2022

¹⁴⁸ *Ibidem*.

de los cuales 36 son baldíos y uno de naturaleza privada, de un total de 722 bienes inmuebles reportados en el inventario y cuatro vehículos, equivalentes a 14,5 millones de pesos, de un total de 319 vehículos reportados en el inventario.¹⁴⁹

Según la información de la SAE, de los 0.96 billones de pesos, declarados, únicamente ha sido recibida oficialmente una parte de los bienes monetizables (el 8% equivalente a \$42.680 millones).

Según el reporte del Instituto Kroc en su último informe,¹⁵⁰ en abril de 2021 se constituyó el patrimonio autónomo de que trata el Decreto 903 de 2017. El objetivo del patrimonio es administrar el inventario de los bienes que han sido entregados de parte de la extinta FARC-EP. Con la constitución de este patrimonio, se espera que se inicie el proceso de destinación de recursos para la reparación integral a las víctimas, conforme a lo pactado en el Acuerdo Final.

Sumado a lo anterior, en noviembre de 2021, el gobierno de EEUU revocó la designación de la antigua guerrilla de las FARC como organización terrorista, reconociendo que había dejado las armas en virtud del Acuerdo Final, y observó que este cambio permitiría prestar un mayor apoyo al proceso de paz, entre otras cosas a la reincorporación de excombatientes. El gobierno designó como terroristas a dos grupos disidentes de las FARC-EP y a sus líderes, que se habían negado a dejar las armas o habían abandonado el proceso de paz.¹⁵¹

Las cifras entonces no son halagadoras en cuanto al compromiso de las Farc para con el Acuerdo suscrito.

3.2. REINCORPORACIÓN DE LAS FARC-EP A LA VIDA CIVIL: EN LO ECONÓMICO Y LO SOCIAL

3.2.1. Balance de la implementación frente a los compromisos sobre el acceso a tierras con fines de reincorporación

En aras de avanzar en el acceso efectivo a la tierra de parte de los reincorporados, las recomendaciones de este ente defensorial realizadas en 2021 estaban dirigidas a: i) incluir un tratamiento diferenciado en materia del acceso a programas de tierra; ii) avanzar en la identificación de las barreras existentes; iii) la implementación de medidas especiales que permitan un acceso efectivo a la propiedad rural; iv) desarrollar procesos de socialización y formación referente a las rutas de acceso a tierras, que garanticen el pleno conocimiento de las mismas en la población excombatiente y finalmente, v) ponderar los ajustes que se estime procedente introducir a las rutas y procedimientos aplicados en materia de acceso a tierras, de suerte que se garanticen iguales oportunidades para todas las personas en proceso de reincorporación con independencia de su ubicación geográfica. Lo anterior, teniendo

¹⁴⁹Ibídem.

¹⁵⁰ Instituto Kroc, Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación, diciembre 2020 a noviembre 2021

¹⁵¹ ONU Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, informe del secretariado general, 28 de marzo de 2022

en cuenta las dinámicas productivas, habitacionales y económicas propias del proceso de reincorporación.

A partir de dichas premisas, es preciso indicar los siguientes aspectos. En primer lugar, la ARN ha manifestado la puesta en marcha de estrategias mediante las cuales se focaliza a la población en reincorporación para que haga parte de los registros RESO y FISO, como parte de la ruta dispuesta en el Decreto 902 de 2017. Es así como en articulación con la ANT, se estructuraron los términos de referencia para el mecanismo de convocatoria pública, con el fin de apalancar la búsqueda focalizada de predios rurales para la reincorporación. Sin embargo, manifiestan que no ha sido posible activar este mecanismo, toda vez que no ha habido aprobación de parte de los representantes de los exintegrantes de las FARC-EP¹⁵². La Defensoría reconoce como un avance significativo que la población excombatiente pueda acceder a la tierra mediante esta ruta.

Sin embargo, esta estrategia lleva pocos meses de funcionamiento, por lo que resulta prematuro emitir un concepto frente a su impacto, no obstante, el lento avance en materia de adjudicación de predios por esta ruta, prevista para todos los sujetos de ordenamiento, denominada de selección objetiva, permite prever que no será muy eficaz en punto a permitir que en efecto los excombatientes puedan acceder a tierras. Por ende, para que esta ruta tenga un impacto significativo en la población excombatiente, se hace necesario dar celeridad a los compromisos que en materia de acceso a tierras se han establecido en el marco del punto 1 del AF. Ya el presente informe ha hecho hincapié en la situación actual respecto a los programas de acceso a tierras, así como sobre los rezagos y dificultades que presentan estos programas.

En segundo término, la estrategia que tiene a la fecha un mayor impacto en materia de acceso a tierras es la compra directa de predios de parte de la ANT. Si bien hay un avance significativo en la materia, el proceso de adjudicación no ha avanzado de forma eficaz. De igual forma, solo tres de los AETCR han avanzado en la construcción de soluciones de vivienda, siendo ello una necesidad urgente si se tiene en cuenta que el tipo de construcción de vivienda de los AETCR fueron planeadas para un tiempo máximo de dos años. De igual manera persiste la preocupación ya referida por esta entidad, respecto a que estos predios estén proyectados únicamente para el desarrollo de soluciones de vivienda, sin que se asegure la puesta en marcha de proyectos agropecuarios con fines de reincorporación. De este modo, la única ruta activa con fines productivos es la reglamentada por el Decreto 1543 de 2020, de la cual a la fecha sólo ha sido transferido un predio para el desarrollo de proyectos agropecuarios de una cooperativa, efectuado en el AETCR Los Monos, en el municipio de Caldonó.¹⁵³

Ahora bien, en el punto 3.2 del AFP, se establece la medida de la reincorporación de la población de exintegrantes de las FARC-EP a la vida civil -tanto en lo económico, lo social y lo político.

¹⁵² ARN, oficio de respuesta mediante radicado OFI22-002204/IDM 1120000, 09 febrero 2022.

¹⁵³ Informe trimestral. Estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, octubre 2021 - diciembre 2021. Programa Matriz de Acuerdos de Paz: Iniciativa Barómetro Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz Escuela Keough de Asuntos Globales Universidad de Notre Dame Notre Dame, IN, Estados Unidos. Marzo de 2022.

El Informe de Verificación de las Naciones Unidas, de febrero 2022, señala que, conforme a la ARN, para octubre de 2021, ya se contaba con el 62% en el cumplimiento de los compromisos fijados por la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica (consignada en el documento CONPES 3931 de 2018), que tiene un tiempo estipulado de ocho (8) años -con vigencia hasta el 2026- y con un presupuesto estimado en 265.270 millones de pesos (suma aportada en gestión de varias entidades vinculadas al proceso como: ARN, ADR, UA EOS, UA ESPE, ART, ANT, Min Trabajo, Min Interior, Min Agricultura, Min Ambiente, Min Salud, SENA, Finagro, Banco Agrario, SENA, etc.).

Sin embargo, en este mismo informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, se subraya, que el porcentaje de cumplimiento en las diferentes plataformas que miden el avance del AFP o bien la inversión presupuestal, no corresponde con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población excombatiente, es decir, que a mayor inversión no necesariamente se refleja mayor bienestar en las comunidades. Debido a ello existe una solicitud, por parte de los ex - integrantes de las FARC-EP, a la ARN para que explique la metodología implementada que esté midiendo la proporción entre inversión y bienestar.¹⁵⁴

Sumado a lo anterior, para el punto 3 (Fin del Conflicto, incluyendo la Reincorporación Social y Económica) es preciso indicar que, del Presupuesto General de la Nación, para el año 2022, se asignaron \$629.000 millones de pesos, monto que corresponde a la mayor inversión hasta el momento para el punto 3, el cual será destinado a los programas de la organización de economía social y solidaria ECOMÚN (con sus Proyectos Productivos Colectivos e Individuales), la adquisición de predios para proyectos productivos y/o Vivienda en los antiguos ETCR, fortalecimiento a la Ruta de Reincorporación al Sistema Educativo y Sostenibilidad Económica, Salud y Familia.

No obstante, estos avances requieren avanzar prontamente en el diseño e implementación de medidas especiales y diferenciadas en punto a la garantía de acceso a tierras para las personas en proceso de reincorporación. Esto implica un esfuerzo institucional, especialmente por parte de la ARN, de garantizar la transversalización del respectivo enfoque diferencial que tenga en cuenta las particularidades y necesidades específicas de este grupo poblacional.

De manera especial, debe tenerse en cuenta que está próximo el cierre del actual periodo gubernamental, razón por la cual las demoras ya identificadas en materia de adquisición de predios para consolidación de los AETCR y el acceso a tierras para la población excombatiente, puede convertirse en un serio obstáculo para la materialización de los compromisos adquiridos en el marco del AFP.

3.2.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2021 sobre el acceso a tierras con fines de reincorporación

En el marco de las rutas acordadas para garantizar el acceso a tierras de la población en proceso de reincorporación, definidas en el documento Conpes 3931 de 2018 y la

¹⁵⁴ Informe Trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas [S/2021/1090](#).

Política de Paz con Legalidad, se definió la estabilización de los antiguos ETCR mediante el proceso de compra directa de predios por parte de la ANT.

Al respecto, para el informe del año 2021, la ARN reportó la compra de predios para 9 AETCR siendo estos: Charras (San José del Guaviare, Guaviare), Ponderos (Fonseca, La Guajira), El Estrecho (Patía, Cauca), Llano Grande (Dabeiba, Antioquia), La Variante (Tumaco, Nariño), Mutatá (Antioquia), Yarí (Meta), Colinas (Guaviare) y La Fila (Icononzo, Tolima) y se avanzó en la compra de un predio para el Espacio de la Plancha (Anorí, Antioquia)¹⁵⁵, el cual en 2021 había sido reportado con barreras jurídicas de acceso. De tal forma que, al mes de enero de 2022, se ha avanzado en la compra de predios para un total de 10 AETCR.

A la gestión de compra atrás relacionada se agrega, según lo reportado por la ARN, que, para enero de 2022, 13 predios están en proceso de compra, para ser destinados a los Espacios de: Ponderos (Fonseca, la Guajira), Filipinas (Araucaria, Arauca), La Variante (Tumaco, Nariño), El Ceral (Timbío, Cauca) y Miravalle (San Vicente del Caguán, Caquetá). Una vez se surta el trámite de adquisición, se tendría un total de 13 AETCR con predios disponibles para su consolidación.¹⁵⁶ De igual forma se reportan 4 AETCR en postulación de predios de manera concertada; Caracolí, El Ceral, La Pradera y Monterredondo.

Tabla 29. Compra de predios para AETCR

AETCR con compra de predios	<p>Charras (San José del Guaviare, Guaviare)</p> <p>Ponderos (Fonseca, La Guajira)</p> <p>El Estrecho (Patía, Cauca) LlanoGrande (Dabeiba, Antioquia)</p> <p>La Variante (Tumaco, Nariño)</p> <p>Mutatá (Antioquia)</p> <p>Yarí (Meta)</p> <p>Colinas (Guaviare)</p> <p>La Fila (Icononzo, Tolima)</p> <p>Plancha (Anorí, Antioquia)</p>
AETCR en proceso de compra de predios	<p>Ponderos (Fonseca, la Guajira), Filipinas (Araucaria, Arauca)</p> <p>La Variante (Tumaco, Nariño)</p> <p>El Ceral (Timbío, Cauca)</p> <p>Miravalle (San Vicente del Caguán, Caquetá).</p>
	Caracolí

¹⁵⁵ ARN, oficio de respuesta mediante radicado OFI22-002204/IDM 1120000, 09 febrero 2022.

¹⁵⁶ Lo anterior en razón que los AETCR de Ponderos y La Variante ya cuentan con predios comprados previamente.

AETCR con postulación de predios concertada	El Ceral (Timbio, Cauca) La Pradera (Putumayo) Monterredondo (Cauca).Este cuenta con 3 predios habilitados, 1 en territorio étnico
AETCR sin predio definido para proceso de compra	Aguabonita (Montañita, Caquetá) San José de Oriente (La Paz, César) El Oso (Planadas, Tolima) La Guajira (Mesetas, Meta) La Reforma (Vistahermosa, Meta) Carrizal (Remedios, Antioquia)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la ARN, abril 2022

Con corte al 31 de enero de 2022, los AETCR de Aguabonita (Montañita- Caquetá), San José de Oriente (La Paz - César), El Oso (Planadas - Tolima), La Guajira (Mesetas, Meta), La Reforma (Vistahermosa, Meta) y Carrizal (Remedios - Antioquia), continúan sin predio definido para iniciar proceso de compra. Algunos de estos Espacios ya habían sido identificados en el informe anterior como aquellos que no tenían un predio definido para iniciar el proceso o que presentaban barreras jurídicas para su consolidación en el lugar en el que se ubican actualmente.

Ello implica entonces que, de los AETCR identificados en el informe anterior como aquellos que presentan barreras jurídicas para su consolidación, estos - excepción del Espacio La Plancha en Anorí, Antioquia, continúan a la fecha con estas mismas barreras ya sea por motivos de seguridad, límites ambientales, jurídicos, entre otros, y tampoco tienen aún un predio definido para ser trasladado.

Al respecto la ARN sostiene que esta situación se genera por tres razones principales: la primera es que no existe un ejercicio de corresponsabilidad por parte de los exintegrantes de las FARC-EP, pues la activación de los procesos de compra depende de la aprobación y voluntad de la población excombatiente, segundo existen factores técnicos, jurídicos, administrativos y catastrales de los predios postulados por los representantes de la población excombatiente, que impiden su consolidación y tercero La indefinición de los colectivos de exintegrantes de las FARC-EP frente a las gestiones del Gobierno para consolidar los antiguos ETCR dificulta a posibilidad del Gobierno nacional para articular con actores estratégicos.”¹⁵⁷

A pesar de lo referido por la ARN, en AETCRs como Carrizal y el Oso ubicados en Antioquia y Tolima respectivamente, los cuales hacen parte de aquellos que presentan barreras jurídicas, y los cuales fueron visitados por la Defensoría del Pueblo en 2021, la población excombatiente manifestó a la entidad las razones por las que no había sido posible la concertación de un predio para el traslado. Para el caso del AETCR El Oso, manifestaban que, la inversión en materia de proyectos productivos oscila entre los \$2.000 millones, por lo que temen que al trasladarse a otro predio se pierda la

¹⁵⁷ ARN, oficio de respuesta mediante radicado OFI22-002204/IDM 1120000, 09 febrero 2022

inversión, además el predio para el traslado, debe contar con las condiciones necesarias que permita la continuidad de dichos proyectos.

Por su parte, el Espacio de Carrizal no ha podido avanzar en materia de estabilización, ya que este se ubica al interior de una Zona de Reserva Forestal. A pesar del interés manifestado no solo por la población en reincorporación, sino por la población en general- conforme a lo mencionado por los representantes de la Junta de Acción Comunal de Carrizal -vereda donde se ubica el AETCR-, no ha sido posible un proceso de sustracción de la zona de Ley 2ª de 1959. Este escenario para cada uno de los espacios en mención ha generado que la concertación para la búsqueda de un nuevo predio entre la ARN y la población excombatiente se dificulte. Aunado a ello, en los dos casos la población excombatiente manifestó a la Defensoría su postura frente a la posibilidad de acceder a predios en poder de la SAE, manifestando que su antigua situación jurídica, así como el sitio en el que se encuentran los predios que les han ofertado, puede poner en riesgo su integridad y seguridad.¹⁵⁸

A las problemáticas mencionadas y que, por ende, afectan una posible concertación y definición de predios para la consolidación y estabilización, se suman los problemas ya referidos por la Defensoría del Pueblo respecto a las barreras y dificultades jurídicas del proceso de compra que han generado en algunos casos mayores demoras frente a los predios que se postulan de parte de la población excombatiente o la ARN para ser comprados.

Al respecto, la informalidad generalizada en la tenencia de la tierra y la precariedad de los sistemas registrales y catastrales, dificulta la reconstrucción de las cadenas de dominio que permitan tener mayor certeza sobre si se trata de predios privados o baldíos de la Nación. Esto ha impedido y retrasado en muchos casos los procesos de adquisición de predios postulados. A la fecha, esta situación persiste y genera que, en muchos de los casos, los predios que se postulan para compra no surtan el proceso esperado.

Ante ello, la ARN informa que a pesar de que no es viable modificar el procedimiento para compra de predios a nivel nacional, se han dispuesto algunas estrategias que se explican a continuación, las cuales permiten disminuir los tiempos en el proceso de postulación o apoyar la búsqueda de predios posiblemente viables para adjudicación. Es así como en articulación con la ANT, se estructuraron los términos de referencia para el mecanismo de convocatoria pública, con el fin de apalancar la búsqueda focalizada de predios rurales para la reincorporación. Sin embargo, manifiestan que no ha sido posible activar este mecanismo, toda vez que no ha habido aprobación de parte de los representantes de los exintegrantes de las FARC-EP.¹⁵⁹

Otra de las rutas priorizadas para el acceso a tierras de la población en proceso de reincorporación es la entrega de tierras para la implementación de proyectos productivos, proveniente de la SAE. Esta ruta está regulada en el Decreto 758 de 2018 que define el proceso de arrendamiento de predios que se encuentran en el FRISCO y el Decreto 1543 de 2020 en el que se reglamenta la transferencia para proyectos productivos en el marco de la reincorporación. Estos predios son entregados a la

¹⁵⁸ Defensoría del Pueblo, Delegada para los Asuntos y Tierras, Informe de seguimiento a la política pública de reincorporación - acceso a tierras, proyectos productivos, vivienda y seguridad, 2021.

¹⁵⁹ ARN, oficio de respuesta mediante radicado OFI22-002204/IDM 1120000, 09 febrero 2022.

población en proceso de reincorporación que habita por fuera de los AETCR. A corte de enero de 2022 se tienen los siguientes resultados:¹⁶⁰

- ✓ Un predio en arriendo y un predio en proceso de arrendamiento¹⁶¹
- ✓ Un predio arrendado y en proceso de transferencia del derecho de dominio, conformado por 9 predios en Huila
- ✓ Cuatro predios en proceso de transferencia del derecho de dominio, dos de estos ubicados en el Valle del Cauca, y los dos restantes ubicados en Meta y Cundinamarca.
- ✓ Un predio transferido por la SAE a la cooperativa COOMEOP en Valle del Cauca.

Además de la estrategia para la estabilización de los AETCR, la compra directa de predios de parte de la ANT y lo dispuesto en el Decreto 758 de 2018¹⁶² y Decreto 1543 de 2020¹⁶³, para el acceso a predios de la SAE, se cuenta con otras rutas de acceso a tierras relacionadas a continuación:

- ✓ *Decreto 756 de 2018, que adiciona un párrafo al Decreto 1071 de 2015:* mediante este la ANT podrá adjudicar predios a asociaciones u organizaciones cooperativas del programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil. A pesar de su vigencia, no se reporta a la fecha la adjudicación de predios a cooperativas de población excombatiente mediante esta ruta.
- ✓ *Decreto Ley 902 de 2017, párrafo 1 del artículo 24.* A través de lo allí dispuesto la ANT podrá comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública correspondiente. Al igual que la ruta anterior, no se reporta a la fecha la adjudicación de predios a entidades de derecho público con los fines aquí descritos.

Acceso a tierras para sujetos de reforma rural integral y acceso a tierras mediante crédito agropecuario. Al respecto, ya la Defensoría mencionaba en su informe de 2021 la preocupación en torno al desarrollo de esta ruta como sujetos de reforma y es que, en efecto, al someterlos a la fila general, implica colocar a esta población en una situación de competencia con otros sujetos de ordenamiento social de la propiedad (a título gratuito y parcialmente gratuito), con desconocimiento de su condición de sujetos de especial protección de parte de todas las autoridades estatales, producto de su condición como firmantes del Acuerdo de paz.¹⁶⁴ A esto se agrega el poco avance que en materia de

¹⁶⁰ ARN, oficio de respuesta mediante radicado OFI22-002204/IDM 1120000, 09 febrero 2022

¹⁶¹ En el oficio de respuesta entregado por la ARN a esta entidad, no se especifica esta información

¹⁶² Mediante el artículo 2.5.5.4.4 se incluye *Contratos de arrendamiento de inmuebles rurales en proceso de extinción de dominio en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Beneficiarios del Programa de Reincorporación, en los términos del artículo 2º del Decreto Ley 899 de 2017, acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. En la población a beneficiar se incluyen beneficiarios del Programa de Reincorporación, en los términos del artículo 2º del Decreto Ley 899 de 2017, acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

¹⁶³ Por medio del cual se definen las disposiciones generales y procedimiento para la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación

¹⁶⁴ Defensoría del Pueblo, Delegada para los Asuntos y Tierras. Informe de seguimiento a la política pública de reincorporación - acceso a tierras, proyectos productivos, vivienda y seguridad, 2021.

adjudicación de predios a título gratuito y semigratuito conforme lo dispone el Decreto 902 de 2017 se reporta a la fecha.

Ahora bien, aún con las limitaciones que presenta el procedimiento único de adjudicación de tierras mediante el Decreto Ley 902 de 2017, la Delegada para Asuntos Agrarios y de Tierras, en el informe elaborado en 2021, respecto a la situación en materia de tierras, vivienda, proyectos productivos y seguridad, señaló que de ocho AETCR visitados por la entidad, la población en reincorporación no tenía conocimiento de la ruta dispuesta por el Decreto Ley 902.

Conforme a lo anterior, la ARN menciona que, como parte de las acciones que permitan el acceso a la población en reincorporación al Procedimiento Único establecido en el Decreto Ley 902, han avanzado en la suscripción de un convenio cuyo objeto es la realización con exclusividad de jornadas masivas de socialización e inclusión para personas en proceso de reincorporación en los formularios FISO en los municipios de La Uribe Meta y los municipios de Popayán, Silvia, Toribio, Rosas, Puracé y Cajibío en Cauca.¹⁶⁵

En cuanto al proceso de construcción y entrega de vivienda rural para la población en proceso de reincorporación, ya la Defensoría advertía en 2021 que, en relación con los tiempos proyectados por el propio Gobierno Nacional para el cumplimiento de este compromiso, dados los cuellos de botella observados y los términos que se están atendiendo, era evidente que no se lograba finalizar la intervención en los 24 AETCR. Esta situación sigue vigente en la actualidad, pues conforme a la información reportada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la fecha hay un avance significativo únicamente en tres de los AETCR que cuentan con predios comprados, siendo estos los Espacios de Filipinas (Araucanía, Arauca), Los Monos (Caldón, Cauca), y Llanogrande (Dabeiba, Antioquia); en los cuales se espera brindar soluciones de vivienda a aproximadamente 446 familias en proceso de reincorporación.¹⁶⁶

En relación con los demás AETCR con predios comprados, la ARN informa que se encuentran en estudios de prefactibilidad, unos a través del PNUD y otros con la Universidad Nacional de Colombia. Al respecto, la Universidad Nacional ya acreditó la viabilidad del desarrollo de proyectos de vivienda en La Fila (Icononzo Tolima) y Mutatá (Antioquia)¹⁶⁷; sin embargo, 7 aún no se ha dado inicio a la ejecución de las viviendas en mención.

3.2.3. Conclusiones

- Para la presente vigencia, no se ha avanzado en la definición de manera conjunta entre el partido FARC y la ARN de una ruta que propenda por el traslado de los AETCR que mantienen barreras jurídicas para su consolidación, siendo estos los ETCR de Aguabonita (Montañita, Caquetá), San José de Oriente (La Paz, César) El Oso (Planadas, Tolima), La Guajira (Mesetas, Meta), La Reforma (Vistahermosa, Meta) Carrizal (Remedios, Antioquia).

¹⁶⁵ ARN, oficio de respuesta mediante radicado OFI22-002204/IDM 1120000, 09 febrero 2022

¹⁶⁶ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Presentación de avances de la política de vivienda rural, presentada ante la Delegada para los Asuntos Agrarios y de Tierras, marzo de 2022.

¹⁶⁷ CPEC Y ARN, Informe de gestión agosto 7 2018- enero 31 2022.

- La informalidad generalizada en la tenencia de la tierra y la precariedad de los sistemas registrales y catastrales, dificultan la reconstrucción de las cadenas de dominio que permitan tener mayor certeza sobre si se trata de predios privados o baldíos de la Nación. Por tal razón, en muchos de los casos, los predios que se postulan para compra no surten el proceso esperado.
- Por otra parte, la Defensoría ha evidenciado que no se reporta a la fecha la adjudicación de predios a cooperativas de población excombatiente mediante las rutas establecidas en el Decreto 756 de 2018 y el parágrafo 1, Artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017.
- Si bien se reconoce que se han dispuesto deferentes mecanismos para el acceso a tierra de la población excombatiente, aun cuando ello no quedo incluido en el AFP, la inclusión de la ruta dispuesta en el Decreto Ley 902 de 2017, como uno de los mecanismo de acceso a tierra para la población excombatiente, coloca esta población en una situación de competencia con otros sujetos de ordenamiento social de la propiedad, sin que cuenten con un tratamiento diferencial como población excombatiente sin tierra. De igual forma, el hecho del poco avance en materia de adjudicación de predios por esta ruta- tal como se ha mencionado en el capítulo 3, referente a sobre sujetos de ordenamiento social-, permite prever que no será muy eficaz en punto a permitir que en efecto los excombatientes puedan acceder a tierras a través del Decreto Ley 902 de 2017.
- La estrategia que tiene a la fecha un mayor impacto en materia de acceso a tierras, es la compra directa de predios de parte de la ANT, materia en la cual hay avances significativos. Sin embargo, el proceso de adjudicación ha tenido diversas dificultades en su implementación y avance
- Según datos de la Fiscalía General de la Nación, más del 80% de los atentados y crímenes a población excombatiente, han sido realizados por estructuras criminales, que cohabitan en los territorios, en donde residen los excombatientes. Ello da cuenta de la necesidad de avanzar con celeridad en medidas en materia de protección y seguridad a los AETCR como a los excombatientes que residen por fuera de estos espacios, de forma tal que estos entornos se conviertan en espacios seguros que garanticen el proceso de reincorporación.

3.2.4. Recomendaciones

Al Gobierno Nacional:

- Referente al ámbito de las sentencias de la Corte Constitucional, en su misión de amparar la constitucionalidad de las leyes expedidas en el marco del Acuerdo Final de Paz (AFP), se evidencia la necesidad urgente de reactivar el calendario regular de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) -creada por el Decreto Ley 154 de 2017-, ligada al punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, Fin del Conflicto. Esta Comisión de Garantías

tiene la finalidad del diseño y el seguimiento de la Política Pública y Criminal en materia del Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales, que atentan contra la vida de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos y contra los Firmantes de la Paz.

- La Corte Constitucional expide la Sentencia C-224 del 20 de abril de 2017, mediante la cual declara la exequibilidad del Decreto Ley 154 de 2017 y su fin constitucionalmente válido. No obstante, de la voluntad del Gobierno Nacional de dar cumplimiento a esta ley y de formular el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) sólo ha sido convocada en seis (6) ocasiones y sus misiones son respaldadas por una Secretaría Técnica; se hace necesaria su reactivación para fortalecer el sistema nacional de seguridad y dar una mejor respuesta a los postulados que promulga el Plan Nacional de Política Criminal (PNPC) 2021-2025, que establece un rigor funcional contra la criminalidad en la articulación eficaz entre El Estado, los Medios de Comunicación y la Ciudadanía, como un frente único y monolítico hacia el desmantelamiento de las estructuras criminales y amparar, así, el derecho a la vida de los defensores y defensoras de Derechos Humanos (Líderes Sociales) y los firmantes de la Paz, cuyo número de asesinados, según datos del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz de Colombia, asciende ya a los 306, en 2022, sucesos que dificultan el proceso de reincorporación de la totalidad de la población excombatiente.
- A la Agencia Nacional de Tierras y Agencia Para la Reincorporación y Normalización, definir una estrategia mediante la cual sea posible avanzar en la consolidación y/o estabilización de los AETCR que a la fecha continúan con barreras jurídicas para su consolidación. Esta estrategia debe tener en cuenta tanto las barreras jurídicas que se presentan actualmente como el interés de la población excombatiente frente a la zona y las condiciones de orden productivo, social, de seguridad entre otros, que requieren ante un eventual traslado de los predios donde se ubican actualmente.
- Aunar y articular esfuerzos entre la Agencia Nacional de Tierras y las autoridades catastrales y registrales, con el fin de construir unos criterios previos a partir de los cuales sea posible garantizar la viabilidad jurídica de los predios a postular, con el fin de que el proceso de postulación y selección de los predios se ejecute de manera más celer y expedita.
- Formular e implementar medidas diferenciadas de acceso a tierras para la población en proceso de reincorporación que fortalezcan, complementen y superen los vacíos actualmente existentes en los mecanismos de acceso contemplados en los Decretos 756 de 2018 y 902 de 2017.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- Dar celeridad a la implementación de los proyectos de vivienda en aquellos AETCR que cuentan con predios comprados; para ello se requiere diseñar un

plan de acción con plazos estrictamente definidos, de manera tal que se garantice la viabilidad de ejecución de las viviendas destinadas a la población excombatiente y sus núcleos familiares.

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización

- Dar celeridad e implementar a la mayor brevedad posible las disposiciones contenidas y la ruta establecida en el Decreto 1543 de 2020 en materia de transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación.

3.3. REINCORPORACIÓN PARA LOS MENORES DE EDAD

La Defensoría del Pueblo, en ejercicio de sus competencias frente al impulso y la efectividad de los Derechos Humanos y en seguimiento a los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, en el marco del “*Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera del 24 de noviembre de 2016*” y particularmente el punto 3.2.2.5 relativo a la “Reincorporación para los menores de edad”, resalta las siguientes acciones emprendidas para el cumplimiento de este punto.

El Gobierno Nacional por medio del Decreto 899 de 2017, “*Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016*”, establece en el artículo 3, medidas especiales de atención y protección para la reincorporación de menores de edad.

En febrero de 2018, el Consejo Nacional de Reincorporación aprobó los lineamientos para el Programa Especial de Restitución de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que salgan de las Farc, titulado: “Camino Diferencial del Vida, Programa para Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes”.¹⁶⁸ El programa tiene como objetivo garantizar que todos los menores de 18 años que salgan de las FARC-EP cuenten con las herramientas necesarias para la reconstrucción y consolidación de sus proyectos de vida en el marco del restablecimiento pleno de sus derechos, la reparación integral, la reincorporación y su inclusión social.

Por su parte, el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) por medio de los comunicados no. 1 y 2 de 201713 estableció que, la CPDDHH lideraría la puesta en marcha del programa integral especial “Camino diferencial de vida: una estrategia integral para la atención y consolidación de los proyectos de vida de los niños, niñas y adolescentes que salen de las FARC-EP”, el cual se encargaría de: i) el restablecimiento de derechos, ii) la reparación integral y iii) la reincorporación e inclusión social, conforme a los lineamientos del CNR.

El programa “Camino Diferencial de Vida”, debe articular con las diferentes instituciones responsables 4 ejes: i) Salida de los menores de los campamentos de las FARC-EP; ii) Restitución de derechos; iii) Reparación integral; y iv) Reincorporación. Las instituciones involucradas son: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos,

¹⁶⁸ Estudio analítico sobre las narrativas relacionadas con ser mujer y el proceso de reincorporación de adolescentes que salieron de los campamentos de las FARC- EP. Producto N° 3: Documento final Octubre 31 de 2019

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Como consecuencia de lo anterior, y según lo establecido en el decreto mencionado, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ajustó los lineamientos técnicos y los estándares correspondientes que apoyen la implementación del Programa Camino Diferencial de Vida, liderado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, bajo los lineamientos del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). Para el 2017, el ICBF expidió licencias de funcionamiento de los ocho (8) Lugares Transitorios de Acogida.

Al respecto, la CPEC en su informe de resultados¹⁶⁹ con corte al 30 de abril de 2022, que un total de 124 personas salieron del entonces grupo armado a través de los protocolos establecidos e ingresaron a este programa.

Concretamente sobre los avances en el proceso de la población beneficiaria del Programa Camino Diferencial de Vida, se encuentran:

- ✓ Habitabilidad y vivienda: 9 personas cuentan con procesos de ahorro activos en el FNA, 8 con vivienda propia totalmente pagada y 5 con vivienda propia en proceso de pago.
- ✓ Familia: 73 jóvenes tienen hijos. Además, hay 5 mujeres gestantes y 17 mujeres lactantes.
- ✓ Educación: 53 son bachilleres. Hay 13 con estudios en proceso de formación para el trabajo y 51 con estudios aprobados. En cuanto a formación académica, 33 personas se encuentran estudiando actualmente, 3 están vinculados a educación superior.
- ✓ Salud: 119 se encuentran activos en el sistema de salud, 111 han participado en procesos de formación en derechos y deberes en salud sexual y reproductiva, gestión para el desarrollo de brigadas, capacitaciones y jornadas sobre el tema y gestión para la vinculación a los servicios de promoción, prevención y atención de la EPS y hospitales municipales.
- ✓ Bienestar Psicosocial: 79 participaron en la “estrategia piloto de acompañamiento psicosocial a adolescentes y jóvenes que han salido de los campamentos de las FARC-EP - constructores y tejedores de sentidos y trayectorias”, mientras que 15 han recibido atención psicológica directa por UNICEF. 30 jóvenes cuentan con su situación militar definida.
- ✓ Comunitario: 91 participaron en el proyecto Escuela de Jóvenes Líderes para la Construcción de Cultura Democrática- OIM.

La Defensoría del Pueblo visitó entre los meses de octubre de 2016 y junio de 2017, nueve Lugares Transitorios de Acogida¹⁷⁰, en donde además de identificar las condiciones en las que se encontraban las y los adolescentes que abandonaron los campamentos de las extintas FARC-EP, se realizó un proceso pedagógico, en el que se les explicó, cuáles son sus derechos y las acciones que se adelantan para el restablecimiento de los mismos por parte de los Defensores de Familia del Instituto

¹⁶⁹ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Agosto 2018 - abril 2022. Informe de Resultados de Paz con Legalidad.

¹⁷⁰ A través de las Delegadas para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor, la de Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno y las Defensorías Regionales de los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Meta, Guaviare, Norte de Santander y Putumayo.

Colombiano de Bienestar Familiar, escenario en donde adicionalmente, se procedió a tomar sus declaraciones en el marco de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, a través de los equipos defensoriales especializados para tal fin.

Como resultado de este ejercicio, se realizó un informe que expuso los hallazgos más relevantes producto del ejercicio de verificación del cumplimiento de los derechos humanos de los menores de edad visitados en los Lugares Transitorios de Acogida de los municipios de Rionegro, Dabeiba y Remedios (Antioquia), Tibú (Norte de Santander), San José del Guaviare (Guaviare), Granada (Meta), Florencia (Caquetá), Arauca (Arauca) y Puerto Asís (Putumayo).

La Defensoría, en el marco del seguimiento al cumplimiento de las medidas de protección y reparación integral a favor del grupo de adolescentes de los Lugares Transitorios de Acogida visitados, requirió información al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- respecto al estado de implementación.

Según información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través del sistema de información del programa de atención especializado para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, con fecha de corte a 06 de septiembre de 2017,¹⁷¹ esta entidad registró el ingreso de **114 adolescentes y jóvenes**, a los Lugares Transitorios de Acogida, de los cuales **64 son mujeres y 50 hombres**, cuya información general relacionada con edad de ingreso, motivo de egreso y medida de protección adoptada se resumen a través de las siguientes tablas:

Tabla 30. Edad de ingreso de adolescentes y jóvenes a los LTA

Edad de Ingreso al LTA	Número de Adolescentes y Jóvenes
15 años	8
16 años	29
17 años	57
18 años	10
19 años	8
20 años	1
21 años	1
Total	114

Fuente: Elaboración Propia

Se observa que del total de 114 adolescentes que ingresaron a los LTA, 20 eran mayores de 18 años (17%) y 94 fueron menores de 18 años (82%).

¹⁷¹ Las cifras corresponden a este periodo de tiempo debido a que es el lapso de tiempo en el que la Defensoría del Pueblo realizó el acompañamiento y verificación de la situación de los niños, niñas y adolescentes desvinculados una vez el Acuerdo de Paz fue puesto en marcha.

Tabla 31. Motivo de egreso de adolescentes y jóvenes a los LTA

Motivo de egreso	Número de egresos
Egresos por mayoría de edad	11
Egresos por reintegro familiar	26
Egresos por retiro voluntario	16
Sin registro de fecha de egreso	61
Total	114

Fuente: Elaboración Propia

Con relación a los 61 casos en los que el ICBF no registró información, se encontraron 3 que son mayores de 18 años, respecto a los cuales y por esta condición, no pueden ser sujetos de protección a través de una medida en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos. Se resalta igualmente que, del total de egresos, 2 se produjeron en el año 2016 y 51 durante el año 2017.

Como resultado del ejercicio la Defensoría del Pueblo, llegó a algunas conclusiones y realizó recomendaciones para lograr la protección de los derechos de los menores de edad de las cuales se resaltan las siguientes:

- La Defensoría del Pueblo considera que se deben tomar las precauciones necesarias para que las declaraciones que rindieron los menores de edad que abandonen los campamentos de las FARC, y que el señor Defensor del Pueblo procederá a entregar de manera directa a la UARIV, debe tramitarse con celeridad y deben ser evaluadas por un equipo que tenga en cuenta las particulares y condiciones en que se encuentran quienes declararon, pues se trata de sujetos de derechos prevalentes. Es claro que por la dificultad en la toma de la declaración no se puede ni rechazar su inclusión en el Registro Único de Víctima ni limitar su condición de víctima al hecho victimizante del reclutamiento ilícito.
- Se estableció que en el marco de la salida de los menores de edad de los campamentos de las FARC - EP, salieron algunas personas que originalmente se consideraban menores de edad, pero se ha verificado su condición de adultos, lo cual genera obligaciones adicionales por parte de la institucionalidad y las FARC, que implican su eventual retorno a las Zonas Veredales de Normalización Territorial, en atención a que generan cargas difíciles de manejar para el operador y dificultades en el abordaje de la atención a los menores de edad. Al respecto es preciso que el Consejo Nacional de Reincorporación brinde las orientaciones urgentes para que las autoridades competentes inicien las gestiones tendientes a solucionar la situación jurídica y de todo orden de estas personas.
- En términos generales, se ha identificado una gestión ágil y oportuna por parte de las defensorías de familia y de los equipos que se encuentran operando los

centros de acogida, frente a la activación de las rutas definidas para la identificación plena del grupo de adolescentes a través de la Registraduría, la valoración del nivel educativo, el registro en el sistema de salud y el respectivo acercamiento familiar como elementos esenciales del programa “Camino Diferencial de Vida”.

- Lo referente al acercamiento familiar ha generado algunas dificultades en atención a que las familias, en algunos casos numerosos, de las que provienen los jóvenes, además que residen en sitios demasiado apartados y no es fácil ni el transporte ni la posibilidad de estadía más allá de un día en los lugares en los que se concreta la misma. De la misma manera se han detectado dificultades para proceder a la reintegración familiar por motivos de seguridad en muchos casos, lo cual obliga a que el programa disponga de todas las modalidades al alcance para apoyar el camino diferencial de vida de los adolescentes y sus familias.
- La Defensoría del Pueblo recomendó que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV-, dispusiera lo necesario para que se proceda con especial celeridad en el trámite correspondiente a las declaraciones a que se ha hecho referencia y se le otorgue la adecuada interpretación a las mismas a fin de que en su condición de víctimas del conflicto armado interno, los menores de edad que abandonaron los campamentos de las FARC reciban los beneficios que les corresponden conforme a la ley vigente. Es fundamental que quien haga el análisis previo a la inclusión en el registro, reconozca que toda persona menor de 18 años que haya hecho parte de las hostilidades es víctima del conflicto sin que para tal evaluación se tenga en cuenta la voluntad del adolescente y por lo tanto proceda a dar trámite favorable a la declaración, así como, muy seguramente fue víctima de otros hechos victimizantes que deben recibir reconocimiento.
- Se recomendó que las visitas que se adelanten a esta población se deben adelantar concertadamente con agendas comunes por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las organizaciones veedoras, especialmente en cuanto a la información que se les suministra a los adolescentes, puesto que en el evento en el que no sea coincidente, el proceso de atención se va a ver afectado negativamente.
- En desarrollo de la verificación adelantada por la Defensoría del Pueblo, bajo el reconocimiento de que existen en la actualidad modalidades para la atención de los jóvenes, con posterioridad al proceso de acogida en el que se encuentran, se sugiere que se implementen las modalidades a que haya lugar, entre ellas la de hogar tutor, en beneficio de su interés superior, cuando se tomen decisiones relacionadas con la protección de su vida y su integridad, para lo cual deberá tenerse en cuenta las opiniones de los y las adolescentes y las resoluciones respectivas deberán ser ampliamente motivadas por parte de las autoridades administrativas. Igualmente se sugiere al ICBF que se desarrolle un proceso de capacitación más intensivo con los defensores de familia

adscritos a este escenario, de manera que conozcan el alcance del proceso de paz, el Acuerdo Final y se facuten en la posibilidad de realizar lecturas más coherentes con el interés superior de niños, niñas y adolescentes en escenarios de conflicto armado o con ocasión del mismo.

- En todos los casos realizar el respectivo estudio de seguridad para garantizar la reunificación familiar, aún en aquellos casos en los que los jóvenes son mayores de edad.

Por último, resalta la Defensoría del Pueblo lo siguiente relacionado con las acciones adelantadas en el marco del programa Camino diferencial de vida, se estableció la siguiente ruta de atención para la atención de los niños, niñas y adolescentes desvinculados.

Figura 2. Ruta de Atención, Asistencia y Reparación



Fuente: Presentación Balance del Programa a diciembre de 2019. CPDDHHAI- Octubre 2020

Según la información proporcionada por la Agencia de Reincorporación y Normalización, ingresaron un total de 124 jóvenes, de los cuales 103 eran menores de 18 años y de estos 67 fueron ubicados en programas de programa especializado¹⁷². De igual forma de los 124 jóvenes, 110 fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas RUV por el hecho victimizante de vinculación, aspecto que llama la atención de la Defensoría, más aún cuando todos debieron haberse incluido en el registro por este hecho victimizante.

En virtud de lo anterior y partiendo de la base de los 110 jóvenes incluidos en el RUV, la Agencia para la Reincorporación y Normalización, informa que el 92% recibió ayuda humanitaria y 71% de las jóvenes cuentan con medida de indemnización y 44 personas han recibido carta de dignificación para las víctimas como medida de satisfacción¹⁷³. Al respecto es importante resaltar que las autoridades competentes deben garantizar

¹⁷² Presentación Balance Programa Camino Diferencial De Vida- reunión Procuraduría General De La Nación- octubre 10, 2019.

¹⁷³ Reporte estado de Reparación Integral UARIV. Diciembre 2020

de manera integral a todas y todos los jóvenes desvinculados víctimas de reclutamiento la designación de todas las medidas necesarias para contribuir con la reparación del daño causado.

La Defensoría del Pueblo, considera de vital importancia, seguir fortaleciendo el acompañamiento a los jóvenes vinculados al programa, de forma que se garanticen de forma integral las medidas para la reintegración y la inclusión social, por medio del fortalecimiento de las medidas de protección para evitar posibles afectación al derecho a la vida, al tiempo que se potencian habilidades para la sostenibilidad económica, habitabilidad y vivienda, familia, sector educativo, salud y participación comunitaria. Se resalta la importancia de reconocer en cada uno de los procesos la transversalización de los enfoques diferenciales en los temas que se abordan desde estos espacios y se espera además la implementación de acciones específicas que realmente atiendan las particularidades y necesidades de la población en los territorios.

En el 2019, UNICEF y la Defensoría del Pueblo realizaron el “*estudio analítico sobre las narrativas relacionadas con ser mujer y el proceso de reincorporación de adolescentes que salieron de los campamentos de las FARC-EP*”, en el que se evidenció un desfase en el diseño e implementaciones sobre la marcha. Este hecho implicó, en la práctica, un modelo de acogida, atención y protección no del todo diferencial y que apelaba, en muchos casos, a la oferta recurrente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

De otra parte, el programa “Camino Diferencial de Vida” contó con lineamientos en los que se mencionaban las instituciones que debían participar en el programa, sin embargo, no fue claro en establecer responsabilidades concretas, protocolos de actuación, coordinación y rutas para cada uno de los casos bajo su responsabilidad. Adicionalmente, no se especificaron líneas presupuestales propias, cronogramas de trabajo, seguimientos y valoraciones.¹⁷⁴ La arquitectura institucional del programa, presentaba una estructura que debía mejorar, en cuanto era necesario definir enfoques, principios y características del Programa, al igual que fases (salida y acogida, restablecimientos de derechos, reparación integral y reincorporación) y los procesos propuestos en cada una de estas fases de modo articulado y sinérgico.

En el 2020, la Defensoría del Pueblo presentó el informe defensorial sobre la dinámica del reclutamiento forzado en niños, niñas y adolescentes en Colombia, el cual fue un instrumento que permitió hacer seguimiento al fenómeno después de la firma del Acuerdo de paz. En el informe se presentó un capítulo de las acciones y el riesgo de reclutamiento por parte de los disidentes de las FARC-EP, “se han ido fortaleciendo a medida por su expansión en zonas estratégicas para el control de los corredores del narcotráfico, tales como el Bajo San Juan chocono, el norte del Cauca, la Costa Pacífica Caucana y de Nariño, la Cordillera de Nariño y sur del Cauca, el norte antioqueño, el norte de Casanare, el suroriente del Meta, el Piamonte Amazónico y el medio Putumayo, entre otras. Estas zonas de alto impacto por el conflicto armado se han visto afectadas por un incremento de conductas vulneradoras a los derechos

¹⁷⁴ Estudio analítico sobre las narrativas relacionadas con ser mujer y el proceso de reincorporación de adolescentes que salieron de los campamentos de las FARC- EP. Producto N° 3: Documento final Octubre 31 de 2019

fundamentales a la vida, la libertad y la integridad personal debido a las dinámicas y conductas violentas por parte de estos grupos en contra de la población civil.”¹⁷⁵

En el 2022, el Defensor del Pueblo presentó el informe sobre nuevas dinámicas sobre el reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes. En el informe, se evidenció que, Frente a los presuntos grupos armados responsables, el 68,3% de los casos reportados corresponden a las disidencias de las FARC, el 6,5% al ELN, el 4,7% a presuntos ex miembros de las autodefensas y cerca de 8,4% restante corresponde a otros grupos armados al margen de la ley.¹⁷⁶

En ambos informes, se evidencia que el fenómeno del reclutamiento forzado, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes se ha transformado en la forma de vincular a los menores de edad, como en las acciones que los niños, niñas y adolescentes son obligados a realizar en favor de esos grupos y el contexto en el que se ejecutan. La Defensoría del Pueblo, ha realizado seguimiento a la situación de derechos de los jóvenes que ingresaron al programa luego de su desvinculación y además está realizando seguimiento al fenómeno de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, de forma que permita a autoridades de orden nacional y local, tomar las acciones necesarias para tomar las acciones de prevención y acción cuando se tenga conocimiento de este tipo de hechos en todas Defensorías Regionales.

3.4. ENFOQUE ÉTNICO FRENTE A LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD

En el Capítulo Étnico del Acuerdo Final (Punto 6.2.), el Gobierno Nacional y las FARC - EP reconocen que los pueblos étnicos han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones.

Uno de los desarrollos normativos que, en materia de garantías de seguridad, se desprenden del Acuerdo final, es el Decreto 660 de 2018, mediante el cual se crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Es importante señalar que el Acuerdo definió, entre otros componentes, que el diseño e implementación del mencionado programa incorporaría una perspectiva étnica y cultural, así como el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos como las Guardias indígena y cimarrona. Sin embargo, como lo ha constatado la Defensoría del Pueblo, en concordancia con los informes de seguimiento al Acuerdo elaborados a la fecha, siguen pendientes a la fecha le desarrollo de estrategias tendientes al fortalecimiento de los sistemas protección.

Igual sucede con lo señalado en el Decreto 2078 de 2017 que adoptó una ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad

¹⁷⁵ Informe defensorial Dinámica del reclutamiento forzados de niños, niñas y adolescentes, 2020 <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9489/Din%C3%A1mica-del-reclutamiento-forzado-de-ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-Colombia-reclutamiento-forzado-informe-Defensor%C3%ADa--ni%C3%B1os-y-adolescentes-Colombia.htm>

¹⁷⁶ Informe Nuevas Dinámicas del reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes. Defensoría del Pueblo, 2022.

personal. Al respecto, está pendiente incluir en dicho acto normativo, una ruta tendiente a la inclusión del enfoque étnico.

La baja implementación de este componente implica que las comunidades étnicas continúen siendo especialmente afectadas por las dinámicas del conflicto armado, en este sentido la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 (CSMDL), ha reiterado que los territorios étnicos continúan siendo epicentro de la confrontación armada; persiste el desplazamiento, el reclutamiento forzado de menores, los campos contaminados por MAP-MUSE-AEI, los combates en medio de la población civil y, el despojo territorial asociado a cultivos de uso ilícito, monocultivos extensivos, deforestación y minería ilegal; siendo especialmente afectadas las comunidades étnicas del Andén Pacífico y del departamento del Cauca.

Igualmente, la Procuraduría General de la Nación, señala que “se ha reportado el retorno e incremento de la práctica de reclutamiento forzado masivo de jóvenes, niños y niñas pertenecientes a pueblos étnicos. A esto se suma la práctica de delitos contra la integridad sexual, entre 2016 y 2018 se ha registrado 458 casos de este tipo, lo que representa el 31% del total de estos casos en el país (Unidad de Víctimas. 2020). En cuanto al desminado tampoco se pueden reportar avances importantes porque a pesar de que ya se había dado inicio al proceso, no se le dio continuidad al mismo llevando a que las comunidades, que se encontraban priorizadas en el programa de desminado, no estén siendo beneficiarias de este proceso”.¹⁷⁷

Finalmente, la Defensoría del Pueblo, en el marco de la CSMDL ha hecho el llamado a que se fortalezcan las formas propias de protección y a que se concerte el Decreto para la implementación del enfoque étnico en la ruta de protección colectiva.

PUNTO 4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

4.1. PROGRAMAS DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO

4.1.1. Balance de la implementación frente a los compromisos de los PNIS

En su momento se manifestó la preocupación respecto a que el programa no cuenta con el total del presupuesto para su finalización, poniendo ello en riesgo la continuidad en la ejecución de sus componentes. Ante esto la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la ART, informa, que entre 2017 y 2021 se gestionaron \$2,2 billones de pesos para la implementación del programa.¹⁷⁸ No obstante, los recursos necesarios para finalizar la atención de los beneficiarios del PNIS con la implementación de todos sus componentes, es de \$1.491.541.119.800. Si bien la DSCI -indica que de este presupuesto ya se ha gestionado parte del mismo, sigue pendiente a la fecha, \$1.3 billones de pesos.

¹⁷⁷ Procuraduría General de la Nación. Seguimiento al Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz Informe al Congreso **Problema de drogas ilícitas**

¹⁷⁸ Agencia de Renovación del Territorio, oficio de respuesta radicado No.20221200011851, febrero 2022

Tabla 32. Inversión PNIS

Vigencia 2017-2021 correspondiente al PGN incluyendo impuesto al carbono	\$2.2 billones de pesos
Presupuesto faltante para finalizar los componentes del PNIS	\$1.3 billones de pesos
Total de presupuesto para la implementación del PNIS	\$3.5 billones de pesos

Fuente: Elaboración propia a partir de la información reportada por la DSCI - ART con corte a febrero 2022

En cuanto al avance de los componentes del programa, la Defensoría del Pueblo a partir de la información entregada por la DSCI- ART evidencia que, a cinco años de implementación del Acuerdo Final, se registra la vinculación formal de 99.097 familias distribuidas así: i) 67.275 familias cultivadoras, ii) 14.966 familias no cultivadoras y iii) 16.857 recolectores. Es preciso recordar que, las familias cultivadoras y no cultivadoras tienen una ruta de sustitución diferente a la de la población ex recolectora, por lo que los componentes revisados a continuación son entregados únicamente a las 82.242 familias cultivadoras y no cultivadoras.

Con lo anterior, a corte de febrero de 2022 la DSCI -ART indica los siguientes avances en materia de los componentes del Plan de Atención Inmediata, descrito en el punto 4 del Acuerdo Final¹⁷⁹:

- ✓ 76.259 familias (92%) han recibido pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata
- ✓ 75.570 familias (91%) reciben el servicio de Asistencia Técnica Integral
- ✓ 67.627 familias (82%) reciben proyectos de Auto Sostenimiento y Seguridad Alimentaria Huertas Caseras
- ✓ 45.524 (55,3%) familias han recibido proyectos productivos.

Respecto al informe del año 2021, se evidencia en particular un avance significativo en el componente de proyectos productivos, pues para febrero de 2022 se reporta un total de 45.524 familias (55,35%), en comparación con 7.033 (8,55%) familias que recibían proyectos productivos en junio de 2021. Aun así, este avance se evidencia en materia de proyectos productivos de ciclo corto, quedando pendiente avanzar en los proyectos productivos de ciclo largo.

Ahora bien, si se revisa el avance de los componentes en los 14 departamentos con presencia del programa, se obtiene el siguiente porcentaje de avance¹⁸⁰

¹⁷⁹ Consejería Presidencial para la estabilización y Consolidación, Avanza la sustitución con legalidad, febrero 2022.

¹⁸⁰ El avance porcentual por departamento presentado en este informe, se realiza a partir del total de familias cultivadoras y no cultivadoras por departamento, reportadas por la UNODC, frente al total de familias que han recibido cada uno de los componentes del programa, según la información entregada a la Defensoría de parte de la DSCI-ART con corte a febrero 2022.

Tabla 33. Avance de los componentes del PAI por departamento con presencia de municipios PNIS

Departamento	Total de familias cultivadoras y no cultivadoras	% de familias en proceso de AAI	% de familias con ATI	% de familias con AySa	% familias con proyectos productivos
Antioquia	9.760	93%	93%	84%	83%
Arauca	361	99,7%	100%	95,8%	94,7%
Bolívar	2.754	98,8%	98,4%	96,4%	87%
Caquetá	9.602	97%	98,5%	85,8%	25%
Cauca	4.085	90%	59,2%	51,0%	28%
Córdoba	5.538	-	97,4%	99,7%	20%
Guainía	19	100%	100%	84,2%	0%
Guaviare	5.857	87,7%	92,78%	77,3%	20%
Meta	7.057	94,3%	97,95%	79,4%	14%
Nariño	16.804	93,3%	96,05%	85,2%	81%
Norte de Santander	2.348	79%	57,20%	56,3%	13%
Putumayo	16.502	87,6%	89,4%	82,6%	81%
Valle del Cauca	844	97,9%	100%	94,8%	58%
Vichada	709	96%	97,6%	89,8%	36%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNODC y la información entregada por la DSCI-ART con corte febrero 2022

Conforme a lo anterior, los departamentos de Putumayo y Nariño, quienes son los que concentran el mayor número de familias beneficiadas de PNIS tienen un avance superior al 80% en la mayoría de los componentes del PAI. En contraste se evidencia que departamentos como Norte de Santander y Cauca, reportan un menor avance en comparación con los demás departamentos. Por ejemplo, mientras la mayoría de departamentos reportan un porcentaje superior al 85% en materia de Asistencia Técnica Integral, Norte de Santander y Cauca reportan 57,20% y 59% respectivamente. Situación similar ocurre si se revisa el componente de Seguridad Alimentaria, para el cual Norte de Santander y Cauca reportan 56,3% y 51% frente a los demás departamentos con más del 82% de avance.

Para el componente de proyectos productivos, nuevamente los departamentos de Norte de Santander y Cauca, sumado a los departamentos de Córdoba, Guaviare, Meta y Guainía, reportan un porcentaje de avance bajo con respecto a los demás

departamentos. Por ejemplo, el departamento de Guainía, a pesar de que solo hay 19 familias vinculadas al programa, no presenta avance en este componente.

La Defensoría reconoce como significativo el avance frente al aumento en el número de familias que empezaron a recibir proyectos productivos, en comparación con las reportadas en junio de 2021; (para febrero de 2022 se reporta un total de 45.524 familias (55,35%), en comparación con 7.033 familias (8.55%) que recibían proyectos productivos en junio de 2021). Sin embargo, se considera importante avanzar en los departamentos ya mencionados que presentan porcentajes de avance bajos en materia de proyectos productivos, toda vez que son estos proyectos los que pueden garantizar la sostenibilidad económica y por ende la seguridad alimentaria de las familias que hacen parte del programa.

De otro lado, el Plan de atención Inmediata PAI, fue dispuesto en el Acuerdo Final como un ciclo de atención de 29 meses, que inicia con el primer pago de Asistencia Alimentaria Inmediata y finaliza con la ejecución de los proyectos de generación de ingresos rápidos, proyectos productivos de ciclo largo, monitoreo y evaluación.¹⁸¹ A pesar de ello, persisten departamentos en los que el avance en materia de entrega de los componentes del PAI sigue siendo bajo.

En lo que tiene que ver con la atención de población recolectora, de un universo total de 16.857 familias inscritas, la DSCI da cuenta de 5.916 beneficiarios (35%) que se encuentran vinculados en contratos de prestación de servicios con organizaciones locales para desarrollar actividades de interés comunitario como arreglo de carreteras, arreglo de huertas escolares, arreglo de caminos veredales, mantenimiento de escuelas y centros comunitarios, entre otros.¹⁸²

De otro lado, la Defensoría del Pueblo destacó en su informe de 2021 la situación respecto de las familias suspendidas del programa, toda vez que la suspensión de estas familias indicaba que estas en su mayoría, no necesariamente eran fruto del incumplimiento en los compromisos de erradicación voluntaria, sino que pueden obedecer a otras razones de carácter administrativo, retraso en el monitoreo, etc. Conforme a ello, se evidencia que, la DSCI-ART viene implementando la Resolución No. 24 de 2020, por la cual se incorpora un trámite encaminado a resolver estas novedades, el cual contempla acciones que involucran la comunicación por escrito a los beneficiarios sobre su estado en el programa, y para que a través de los apoyos territoriales se logre subsanar la situación que dio origen a la suspensión, o para que desvirtúen el incumplimiento de compromisos en razón a la ocurrencia de un hecho constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito.¹⁸³

La DSCI-ART también reportó a la Defensoría del Pueblo, la reanudación de visitas de verificación con el objeto de corroborar el cumplimiento del compromiso de levantar totalmente los cultivos de uso ilícito, lo cual dio lugar a la reactivación de familias que se encontraban suspendidas del programa.

¹⁸¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, Informe No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS, 31 DICIEMBRE 2020

¹⁸² Agencia de Renovación del Territorio, oficio de respuesta No. 20221200011851, fecha 14 febrero 2022

¹⁸³ Agencia de Renovación del Territorio, Resolución No. 24 2020

Aun con lo anterior, se evidencia que, a la fecha, se encuentran suspendidas 12.757 familias, principalmente de los departamentos de Putumayo (3.727) y Nariño (2.403).¹⁸⁴

Al respecto cabe señalar que, la DSCI adopto en 2018 mediante la Circular No. 4 unos requisitos adicionales de vinculación que no habían sido contemplados en los acuerdos colectivos. Entre estos requisitos se encontró que las familias debían derivar su sustento exclusivamente de los cultivos de uso ilícito. En ese sentido, para verificar el cumplimiento de ese requisito posterior, la DSCI acude a la información que reporta el Sistema de Seguridad Social, de manera que, si alguno de los integrantes del núcleo familiar hace aportes al sistema, la entidad entiende que esta familia se encuentra activa en el mercado laboral y, por lo tanto, concluye que no se acredita el requisito de exclusividad y puede ser suspendida del programa. Este requisito si bien es implementado con el fin de que en efecto sean las familias campesinas que dependían únicamente del cultivo ilícito, las que accedan y reciban los beneficios del programa, tal como se acordó en el Acuerdo Final; se puede presentar que, a la fecha y teniendo en cuenta que aún no se ha cumplido a cabalidad con los componentes del PNIS, dispuestos a desarrollarse en una vigencia de 2 años (por lo menos lo que tiene que ver con los componentes del PAI), existan familias que tengan que acudir a otros empleos para su sustento económico, sin ello decir que no requieran de los beneficios que trae consigo el programa PNIS; sin embargo, como está definido en la circular, su inclusión en el mercado laboral conduciría a una eventual suspensión.

Aunado a lo anterior, una de las recomendaciones presentadas en el informe de 2021 tuvo que ver con profundizar los esfuerzos para la ejecución de las iniciativas PDET articuladas con los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo PISDA en los 48 municipios con presencia de los programas PDET y PNIS. Al respecto, ya se ha mencionado en el capítulo 8 que para los 48 municipios PNIS y PDET, se definieron 812 iniciativas, de las cuales se vienen desarrollando a la fecha 145 proyectos que responden a 45 de estas iniciativas (5,54%). Ahora, respecto a los 8 municipios PNIS que no coinciden con zonas PDET, se han formulado los documentos PISDA a la fecha, elaborados y firmados por las autoridades locales, comunidad y otros actores regionales. En estos documentos se formularon 1.444 iniciativas de desarrollo local, de las cuales 187 (12,9%) cuentan con ruta de implementación activa. Al respecto e igual que se manifestaba ante el avance del programa PDET, la definición de “ruta de implementación activa” para establecer el estado de las iniciativas resulta muy ambiguo, toda vez que no es posible identificar en efecto cuales de estas 187 iniciativas reportadas están siendo ejecutadas y cuales ya han sido terminadas. De igual forma, si se revisan las iniciativas en ruta de implementación tanto en los municipios con coincidencia PDET como en los de no coincidencia el avance no supera el 15%.

Tabla 34. Avance de iniciativas PNIS en municipios PDET y no PDET

Municipios PNIS-PDET	812 Iniciativas	5,5% de avance
Municipios PNIS sin presencia de PDET	1144 iniciativas	12,9% de avance

¹⁸⁴ Agencia de Renovación del Territorio, información entregada a la Defensoría del Pueblo, con corte febrero 2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Agencia para la Renovación del Territorio con corte a febrero de 2022

Ahora, otra de las recomendaciones planteadas en el informe de 2021 de parte de esta entidad, tiene que ver con la posibilidad de ampliar la cobertura del programa a las comunidades rurales que han manifestado su voluntad de acogerse a la política de sustitución voluntaria. Esta solicitud obedece en especial a que, al inicio del programa en 2017, se suscribieron 215.244 familias que firmaron acuerdos colectivos, en los 56 municipios donde se vienen implementando el PNIS. De estos, solo se incluyeron 99.097 familias cultivadoras, no cultivadoras y recolectores, que firmaron formularios de acuerdos individuales, y los que a la fecha vienen implementando el programa. Es decir que un universo aproximado de 116.147 familias, que manifestaron su voluntad de participar en el programa, quedaron por fuera del mismo.

La DSCI - ART frente a esta recomendación ha manifestado por un lado que no cuenta con los recursos suficientes para dar cumplimiento a la totalidad del programa con las familias a la fecha incluidas, por lo que no sería posible incluir nuevas familias, aun cuando estas hayan manifestado su voluntad de sustituir. Con ello se esperaría entonces que esta población sea objeto de los demás programas que la DSCI en cabeza de la ART viene liderando y los cuales han denominado Modelos Especiales de Sustitución, definidos mediante el Decreto 1223 de 2020. Respecto de dichos Modelos, la Defensoría tiene conocimiento del siguiente avance:

- ✓ Territorios para la Conservación - Pago por Servicios Ambientales: Durante la vigencia 2021 se contrató la atención para 7.205 familias ubicadas en zonas de manejo especial bajo este modelo, el cual incluye acuerdos de conservación, asistencia técnica y proyectos productivos de ciclo corto y largo
- ✓ Formalizar para Sustituir: A corte de 2021, la Agencia Nacional de Tierras, reportaba un avance de 2.422 familias beneficiadas de este programa. Conforme a lo reportado por la ANT, este programa se viene implementando en 68 municipios, sin embargo 37 de estos no coinciden con territorios PNIS. Por ejemplo, se reporta la implementación del programa en municipios como Moniquirá (Boyacá), Medina, Yacopí, Caparrapí y Paratebueno (Cundinamarca), Ataco (Tolima), Pitalito e Isnos (Huila), Samaná (Caldas) y San Marcos y Ovejas (Sucre), entre otros.
- ✓ En consecuencia, se observa que los recursos presupuestales y esfuerzos derivados del programa formalizar para sustituir, ha priorizado familias por fuera del programa PNIS e incluso se estarían dirigiendo a municipios que no han registrado antecedentes relacionados con la presencia de cultivos de uso ilícito.
- ✓ Hecho a la Medida: Mediante este programa, a través del cual se espera la sustitución voluntaria de hectáreas de coca de parte de familias no PNIS y su posterior inclusión en proyectos productivos, se informó sobre la definición de ocho departamentos (Antioquia, Bolívar, Norte de Santander Putumayo,

Vichada, Cauca, Meta y Nariño) para la ejecución del programa.¹⁸⁵ De estos, para 2022 se ha iniciado la ejecución del programa en 8 municipios de los departamentos de Antioquia, Vichada, Nariño y Putumayo en los que se espera incluir a 935 familias y erradicar 730 has de cultivos de uso ilícito.¹⁸⁶

Finalmente, se recomendó en informe de 2021 la activación de manera periódica de las instancias de gestión, coordinación y evaluación del PNIS, reguladas en virtud del Decreto 362 de 2018. En este aspecto se evidencia, ante lo reportado por la DSCI-ART, que durante 2020 y 2021 se llevaron a cabo 2 sesiones de la Junta de Dirección Estratégico JDE, 3 Consejos Permanentes de Dirección CPD, 25 Consejos Asesores Territoriales CAT, 178 Comisiones Municipales de Planeación Participativa CMPP y 102 Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento CMES.

4.1.1.1. *La política de erradicación forzosa frente al cumplimiento de las metas del Acuerdo Final*

El Acuerdo Final de Paz, no cerró la puerta a la erradicación forzosa. En el párrafo No. 4.1.3.2 del AF se menciona que, allí donde los cultivadores “no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos (...) el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades”. Igualmente, el párrafo 4 de este artículo dispone que en los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir.¹⁸⁷

Conforme a lo anterior, el Ministerio de Defensa ha trazado de manera anual un número de hectáreas a erradicar. Para el año 2021, el Ministerio trazó la meta de erradicar forzosamente 130 mil hectáreas de cultivos de uso ilícito, de las cuales a octubre de 2021 se habían erradicado 58 mil hectáreas.¹⁸⁸

A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre las metas de erradicación alcanzadas mediante la ejecución del programa PNIS y el programa de erradicación forzosa entre los años 2017 y 2021 con corte al mes de octubre de 2021.

Tabla 35. Metas PNIS y Programa de erradicación forzosa 2017-2021

Metas PNIS y erradicación forzosa (2017-2021)

¹⁸⁵ Agencia de Renovación del Territorio. Oficio de Respuesta No. 20216000158071. Fecha 10 noviembre 2021

¹⁸⁶ Consejería Presidencial Para la Estabilización y la Consolidación, Avanza la sustitución con legalidad, 28 de febrero 2022.

¹⁸⁷ Así mismo la Corte Constitucional, en Colombia señaló en la STP T-690 de 2017, que “[l]a erradicación de cultivos ilícitos ha sido asumida como una política estatal, cuya finalidad se ha vinculado -principalmente- con razones de salubridad, tranquilidad, seguridad, orden público y protección al ambiente. En efecto, la presencia de dichos cultivos, por su condición de actividad ilícita, entre otras consecuencias, genera efectos nocivos a nivel social, pues la existencia de esas plantaciones viene acompañada del actuar, por lo general, de grupos armados al margen de la ley, quienes atentan contra la paz y la armonía de las comunidades, al incorporar en su práctica la comisión de delitos”. Es, por tanto, un medio legítimo del que dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines y para asegurar el respeto de la legalidad imperante.

¹⁸⁸ El tiempo. *Erradicación: en promedio, cada día de 2021 se han registrado tres bloqueos*. 2021. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/erradicacion-en-promedio-cada-dia-de-2021-se-han-registrado-tres-bloqueos-629047>

Año	Meta programa de Erradicación Forzosa	Resultados programa de erradicación forzosa	Meta PNIS	Resultados PNIS
2017	50.000 Has	52.671 Has	50.000 Has	20.945 Has
2018	65.000 Has	65.016 Has		30.265 Has
2019	80.000 Has	81.000 Has		34.703 Has
2020	130.000 Has	130.000 Has		44.185 Has
2021	130.000 Has	58.000 Has (octubre 2021)		43.711 Has (julio 2021)

Fuente: Elaboración propia con datos de la ART, UNODC y Ministerio de Defensoría. Corte octubre 2021

Se evidencia que, el programa de erradicación forzosa reporta un mayor número de hectáreas erradicadas, en comparación con la erradicación producto del programa PNIS.

En efecto, la Defensoría del Pueblo ya había mencionado esta situación respecto al avance del programa de erradicación, por encima del programa de sustitución, en materia del número de hectáreas erradicadas. En el informe de 2021 se resaltaba como problemático el énfasis gubernamental en la erradicación forzosa, que genera dudas sobre su compatibilidad con lo pactado en el Acuerdo Final, pese a lo dispuesto respecto a su carácter excepcional y condicional y a los resultados obtenidos por la aplicación del PNIS.

De igual forma se hizo alusión en 2021 a la postura de parte del Ministerio de Defensa, aún vigente, respecto a que “todas las áreas afectadas por presencia de cultivos ilícitos, por ser una actividad ilícita que no cuenta con un tratamiento penal diferenciado, son susceptibles de labores de erradicación de cultivos ilícitos en cumplimiento de la ley penal y con las excepciones relacionadas con las áreas susceptibles de consulta previa”. Este posicionamiento implica entonces la posibilidad de adelantar el programa de erradicación en zonas donde se celebraron acuerdos de sustitución y se manifestó la voluntad de sustituir, pero que no quedaron al interior del programa PNIS.

De igual forma, las comunidades han manifestado en diversos espacios a la Defensoría del pueblo que la erradicación forzosa amenaza el goce efectivo de su derecho a la seguridad alimentaria, por ser la siembra y recolección de cultivos de uso ilícito su fuente de sustento principal, y por no estar dicho programa de erradicación acompañado de una serie de acciones integrales que les permita a las comunidades transformar su cultivo ilícito en uno de carácter lícito; como lo proponen los programas de sustitución PNIS y otros modelos alternativos de sustitución creados por el gobierno nacional.

Como consecuencia a la posible vulneración de derechos humanos que se pueden presentar en el transcurso de los operativos de erradicación forzosa, la Corte

Constitucional ha recordado la obligación del principio de prevención en el contexto de la erradicación, dado su efecto indirecto en las dinámicas de desplazamiento y violencia armada ejercida por grupos armados ilegales, cuyo interés consiste en que no se lleve a cabo el proceso de levantamiento de cultivos de uso ilícito. En este sentido, el gobierno tiene la obligación de elaborar y poner en marcha planes de contingencia, en el marco de los Comités de Justicia Transicional bajo la coordinación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, conforme a lo dispuesto en el Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 de 2011.

Del mismo modo la Corte Constitucional, mediante la STP T-690 de 2017, le exige al Estado colombiano contar con un enfoque preventivo cuando realiza actividades que, como la erradicación forzosa, puede causar un daño en la población, en especial, cuando dichas conductas pueden generar una vulneración de derechos.

Por otra parte, es menester mencionar que la jurisprudencia constitucional se ha referido al carácter preferente de la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzosa, puesto que privilegia el componente voluntario y participativo con las comunidades rurales, para la transformación integral y diferenciada de los territorios más afectados por el conflicto armado interno.

La Defensoría del Pueblo ha evidenciado que a pesar de la jurisprudencia constitucional existente en materia de la defensa de los derechos de las familias y comunidades que puedan estar involucradas en operativos de erradicación forzosa, se han presentado en efecto diferentes conflictos entre fuerza pública y comunidades por el desarrollo de estos operativos. Para el año 2021, la Defensoría del Pueblo conoció de situaciones de conflicto entre la fuerza pública y comunidades rurales por la ejecución de dichos operativos, en los municipios de Nariño, Córdoba, Putumayo, Norte de Santander, Antioquia y Chocó.

En estas situaciones conflictivas, se han evidenciado falencias en la coordinación armónica entre la Fuerza Pública, los entes locales y las entidades del nivel nacional concernientes en la atención socioeconómica de las familias afectadas por dichos operativos. Por un lado, ciertas administraciones locales rechazan que los procedimientos de erradicación forzosa no son previamente comunicados, lo cual desconoce la función que desarrollan las Alcaldías municipales como primeras autoridades de policía en sus territorios¹⁸⁹ y, por otro, en aquellos casos en los que la Fuerza Pública comunica el desarrollo de dichas labores, no se evidencia la actualización y/o implementación de planes de prevención y contingencia ante posibles violaciones de derechos humanos, asociadas a la realización de la erradicación forzosa.¹⁹⁰

¹⁸⁹ En el año de 2020, las Alcaldías municipales de Tibú y Sardinata informaron a la Defensoría del Pueblo que la Fuerza Pública no comunicó previamente la realización de los procedimientos de erradicación forzosa.

¹⁹⁰ Con ocasión a la jornada defensorial, realizada en día 05 de marzo de 2021, la Alcaldía municipal de Anorí (Antioquia) informó que a nivel local no se habían adelantado acciones enmarcadas en la actualización de los Planes de Prevención y Atención de Contingencias, a fin de identificar riesgos y determinar acciones para garantizar la protección y atención de las familias que resulten afectadas con la realización de procedimientos de erradicación forzosa. Aunado a ello, en la jornada institucional se dejó evidenciado la ausencia de un plan de seguridad alimentaria y prevención de riesgos en la fase post erradicación, lo que a la postre ha dado lugar a que las familias afectadas con los operativos de erradicación forzosa, realizados en el mes de febrero y marzo de 2021, no hayan recibido medidas de atención socioeconómica que les permita atender sus condiciones materiales de existencia.

Dicho plan de prevención debe estar compuesto por acciones que permitan evitar violación de derechos humanos en el marco de los operativos que se realicen, además se debe incluir el desarrollo de posibles acciones que permitan garantizar el goce efectivo del derecho al mínimo vital, seguridad personal y acceso a la tierra de las familias que resultan afectadas por dichos procedimientos policivos y, a su vez, debe incorporar una perspectiva de prevención de desplazamientos forzados en razón a posibles presiones ejercidas por actores armados ilegales y organizaciones criminales, que buscan mantener el desarrollo de actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito.

Ante esta situación, algunas Alcaldías municipales han manifestado la ausencia de recursos presupuestales para la activación de rutas de atención socioeconómica.¹⁹¹ De otro lado, entidades como la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito ha sido enfática en señalar que carece de competencia para atender a dichas familias por no ser beneficiarias actuales del PNIS o por no haber manifestado previamente su voluntad de acceder al programa, sin considerar los antecedentes de suscripción de acuerdos colectivos o regionales en los años 2016 y 2017, respecto de los cuales dicha dirección no les reconoce un carácter vinculante.

Si bien, la Defensoría del Pueblo no desconoce el carácter legítimo de los operativos de erradicación forzada, siendo ello una estrategia en el marco de la lucha contra las drogas y los cultivos de uso ilícito, abanderada por el gobierno nacional. Estos no pueden ir en contravía del carácter preferente que deben tener los programas de sustitución creados por parte de las entidades competentes en el marco del Acuerdo Final de Paz. Así mismo estos procesos deben cumplir con todos los protocolos y planes de prevención y contingencia necesarios para disminuir cualquier vulneración de derechos que se pueda presentar a la comunidad que a la fecha continúa subsistiendo del cultivo de uso ilícito.

4.1.2. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales (de 2021) en relación con los PNIS

En el informe que da cuenta del estado de implementación de los compromisos pactados en el AF, presentado en 2021, la Defensoría del Pueblo realizó una serie de recomendaciones encaminadas a contribuir en la ejecución e implementación del programa PNIS. De allí que se incluyeran recomendaciones relacionadas con a) dar celeridad a la implementación de los componentes derivados del PNIS, b) ampliar la cobertura del PNIS a las comunidades que han manifestado su voluntad de acogerse a la sustitución voluntaria, c) activar de manera periódica las instancias de gestión, coordinación y evaluación del PNIS, d) impulsar la implementación de las iniciativas contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional de los PDET que

¹⁹¹ En jornada defensorial, realizada el día 2 de marzo de 2021, la Alcaldía municipal de Calamar (Guaviare) hizo alusión a la carga presupuestal que deben asumir las administraciones locales cuando se desarrollan dichos procedimientos policivos, dado que en la práctica no existe un plan de articulación con entidades del orden nacional, que permita garantizar la atención sostenible de las familias afectadas con procedimientos de erradicación forzosa, las cuales en su gran mayoría quedan desprovistas de alternativas económicas para el desarrollo de sus condiciones mínimas de existencia.

han sido etiquetadas como línea PNIS, e) articular las acciones relacionadas con el PNIS y la Reforma Rural Integral.

A partir de estas la DSCI-ART ha indicado las distintas acciones que se han realizado en la vigencia actual, encaminadas al desarrollo de estas recomendaciones defensoriales y que obedecen por ende a la implementación y avance de cada uno de los componentes del programa. Por tal razón en el siguiente apartado se presentan las acciones reportadas por la DSCI-ART en respuesta a cada una de las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo en 2021.

4.1.3. Conclusiones

- Se evidencia que la DSCI-ART continúa trabajando en el avance de los componentes del Plan de Atención Inmediata, dispuesto para las familias cultivadoras y no cultivadoras del PNIS. Ello se refleja en el avance que ha tenido frente a la ejecución de los proyectos productivos de ciclo corto, que aun cuando el porcentaje de avance continuó siendo bajo frente al número de familias vinculadas, hubo un incremento significativo frente a lo reportado en 2021.
- Se resaltan las gestiones que se han venido implementando para la gestión de recursos, de tal modo que la DSCI -ART refiere que es posible con el presupuesto vigente finalizar la implementación de los componentes de Asistencia Alimentaria Inmediata, Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria y Proyectos Productivos Fase 1 (ciclo corto). Ello puede contribuir a mejorar la percepción comunitaria frente al programa, si se tiene en cuenta que las demoras en la implementación de los componentes han generado en las comunidades desconfianza ante el cumplimiento del programa.
- Resulta indispensable que se fortalezcan los ejercicios de gestión de recursos, si se tiene en cuenta que sigue pendiente el presupuesto para la ejecución e implementación de los proyectos productivos de ciclo largo, en el entendido que son estos los que permitirán la sostenibilidad económica y seguridad alimentaria de las familias beneficiarias del programa.
- De igual forma, se debe propender por el reconocimiento del PNIS como un programa integral, que se concibió en el Acuerdo Final como una estrategia que garantice mejores condiciones de vida a las familias que dependieron del cultivo de uso ilícito y que tienen voluntad de sustituir. De allí que el programa no finaliza con el cumplimiento de los componentes del Plan de Atención Inmediata, sino que debe estar acompañado del cumplimiento de los PISDA y demás acciones consignadas en el punto 1 Reforma Rural Integral.
- El PNIS ha vinculado a 99.097 familias procedentes de 14 departamentos. A cinco años de implementación del Acuerdo Final, dicho programa registra un mayor avance en la entrega del componente de Asistencia Alimentaria Inmediata, alcanzando una cobertura a nivel nacional del 92%.

- El componente de proyectos productivos presenta el mayor rezago en su materialización, pues a la fecha su porcentaje de avance es del 55% en los proyectos productivos de ciclo corto. Si bien se reconoce el alto número de familias que logro vincularse a líneas productivas en la vigencia 2021, continúa siendo urgente darle celeridad a la implementación de los proyectos productivos de ciclo corto en los 56 municipios, pues estos ya cuentan con el presupuesto necesario conforme a lo reportado por la DSCI-ART.
- Los departamentos de Cauca y Norte de Santander son aquellos que reportan un menor avance en los componentes del PAI, si se comparan con el avance reportado en los demás departamentos. Ello reviste una especial importancia para la Defensoría del Pueblo si se tiene en cuenta la situación en materia de orden público, conflicto armado y violación de los derechos humanos que se presenta en estos dos departamentos y en los que se reportan altas cifras en materia de cultivos de uso ilícito.
- Se espera la asignación de recursos por un total de 1.3 billones de pesos, necesarios para la finalización de los componentes del Plan de Atención Inmediata del programa PNIS. Ello podría traducirse en nuevos retrasos en la implementación del programa, lo que pone en riesgo la seguridad alimentaria de las familias beneficiarias si se tiene en cuenta que estos recursos serán destinados principalmente para los proyectos productivos de ciclo largo.
- El programa formalizar para sustituir registra igualmente un bajo avance si se considera que del total de familias beneficiarias del PNIS, solo el 2,44% de familias han sido atendidas a través de la puesta en marcha de este programa. Ello afecta el principio de armonización entre la Reforma Rural Integral y la sustitución voluntaria, contemplado en el punto 4.1.3.6. del Acuerdo Final, así como en el artículo 8 del Decreto Ley 896 de 2017. Además, la ANT reporta el desarrollo de este programa en 68 municipios, de los cuales 37 no coinciden con territorios donde actualmente se viene implementando el PNIS.
- De las 812 iniciativas en municipios de coincidencia PDET - PNIS, solo están en ejecución o terminadas el 5,5%. Mientras que en los municipios no PDET el avance en materia de las iniciativas es de un 12,9%. Esta situación refleja la necesidad urgente de implementar acciones dirigidas a la ejecución de estas iniciativas, partiendo del entendido de que el programa de sustitución goza de un carácter integral y que los programas PISDA fueron diseñados para contribuir con el desarrollo comunitario de las zonas de las familias beneficiarias del programa, lo que sin duda va aportar en el mejoramiento de su calidad de vida.

4.1.4. Recomendaciones

A la DSCI - Agencia de Renovación del Territorio

- Avanzar en los modelos alternativos de sustitución a fin de que, mediante estos sea posible la inclusión del universo de familias que suscribieron acuerdos colectivos de sustitución voluntaria con el Gobierno Nacional en los años 2016, 2017 y 2018 y que no fueron incluidos como beneficiarios del

programa PNIS. Ello conforme a lo dispuesto en el párrafo 2, artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017, donde se señala que los acuerdos colectivos celebrados por la antes Dirección para la Atención Integral de Luchas contra las Drogas, así como por la Alta Consejería para el Postconflicto, constituirán parte integral del PNIS y, como consecuencia, todas las entidades del Gobierno Nacional deberán coordinarse para hacer efectiva su implementación.

- Elaborar un plan de choque a partir del cual sea posible en la vigencia 2022 dar cierre a los componentes del PNIS Asistencia Alimentaria Inmediata y Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria, teniendo en cuenta que son aquellos que presentan un mayor avance porcentual pero que aún no alcanzan el 100%, que presentan serios retrasos si se tiene en cuenta que estaban proyectados para ejecutarse en 29 meses y que la DSCI-ART ya cuenta con el presupuesto necesario para el cierre de los mismos.
- Elaborar un plan de acción de manera específica para los departamentos como Cauca y Norte de Santander que tienen un bajo porcentaje de avance en los componentes del PAI. En este se recomienda la inclusión de un cronograma para la vigencia 202 a fin de que en efecto se evidencie un avance significativo en estos departamentos.
- Continuar en conjunto con el Ministerio de Hacienda en la gestión efectiva de recursos que permitan el cierre en la ejecución de todos los componentes del Plan de atención Inmediata, en particular el de proyectos productivos de ciclo largo.
- Establecer correctivos que permitan la articulación e integración de los componentes del PNIS, haciendo énfasis en la implementación paralela de las dimensiones de asistencia técnica, programas de auto sostenimiento y proyectos productivos, con el fin de garantizar la eficacia y sostenibilidad en el tiempo de la estrategia de sustitución voluntaria.
- Armonizar los requisitos de ingreso y permanencia del PNIS, contemplados en la Circular No. 4 de 2018, a la luz de aquellos que fueron definidos inicialmente en los formatos de vinculación individual, adoptando las acciones que correspondan para evaluar de manera objetiva su cumplimiento, a la luz de las particularidades relacionadas con retrasos en la realización de visitas de verificación, morosidad en la entrega de los componentes del PNIS y condiciones de vulnerabilidad manifiesta de los beneficiarios.
- Revestir de impulso las iniciativas PATR etiquetadas como PISDA, asegurando que los PDET faciliten la realización de la política de sustitución voluntaria, para garantizar el desarrollo rural en las regiones más afectadas por el conflicto armado interno.

Al Ministerio de Defensa

- Abordar la problemática relacionada con la presencia de cultivos de uso ilícito, desde un enfoque de derechos humanos que responda a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los eslabones más débiles de la cadena de producción y comercialización, esto es, comunidades campesinas y pueblos étnicos, quienes se han visto afectados de manera diferenciada por el conflicto armado interno y por la presencia de factores subyacentes de pobreza, exclusión, marginalidad y bajos índices de gobernanza estatal.
- Informar oportunamente a las Alcaldías municipales y Gobernaciones departamentales sobre los procedimientos y operativos de erradicación que se vayan a realizar a nivel municipal y veredal, de modo que las autoridades locales procedan a la actualización e implementación de planes de prevención y atención de contingencias, regulados en virtud del Decreto 4800 de 2011, con el objeto de identificar, prevenir y mitigar violaciones de derechos humanos asociadas a la realización de dicha estrategia.
- Revisar la mecánica con que se adoptan decisiones en el Puesto de Mando, Coordinación y Seguimiento para la Erradicación de Cultivos Ilícitos, de forma que si se resuelve intervenir una zona donde se han firmado acuerdos individuales o colectivos sea posible verificar las razones por las cuales persiste o figuran cultivos de uso ilícito en el terreno. Es acuciante que las autoridades involucradas en la ejecución del PNIS eleven su nivel de coordinación, de modo que sea posible imprimir a sus acciones una secuencia racional, eficiente y ajustada a los principios de confianza legítima y de efectividad de los derechos fundamentales de la población cultivadora. Esto implica tanto que debe haber un encadenamiento adecuado entre la verificación de la UNODC, los pagos, el monitoreo posterior, la asistencia técnica y la ejecución de los demás componentes del PAI familiar y colectivo, como una articulación adecuada con el PNIS de las intervenciones de erradicación forzosa, las cuales deben centrarse en las zonas focalizadas en los términos antes mencionados.

4.2. ENFOQUE ÉTNICO EN LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

En cuanto a la solución al problema de drogas el capítulo étnico estableció salvaguardas sobre la base del “reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan”, incluyendo la participación y consulta, tanto del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) como del Programa de Desminado y Limpieza de los territorios afectados por MAP/MUSE, tanto como una priorización de cuatro territorios desproporcionadamente afectados: resguardos indígenas Nukak (Guaviare) y Quebrada Cañaveral (Córdoba) y territorios colectivos de comunidades negras de Jiguamiandó y Curvaradó (Chocó) y Alto Mira y Frontera (Nariño).

Todos los componentes de este punto, pero especialmente el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), tiene un mandato de articulación estrecho con el punto 1 sobre Reforma Rural Integral. La finalidad del PNIS es promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, mediante proyectos que contribuyan a la superación de la pobreza de los sujetos rurales que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito. El PNIS incluye una dimensión familiar (PAI) y otra comunitaria (PISDA), con transferencias monetarias condicionadas en el primero de los casos, y obras de Infraestructura rápida, sostenibilidad y recuperación ambiental, plan de formalización de la propiedad y planes para zonas apartadas y con baja concentración de población, en el segundo.

De acuerdo con el Informe de la Defensoría del Pueblo y el Programa de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, entre los años 2016 y 2018, los cultivos de coca se incrementaron en Colombia.

Todo este punto es de relevancia para los pueblos étnicos, dada la concentración histórica de estos cultivos, de forma forzada, en sus territorios, atendiendo sus excepcionales condiciones geográficas, así como las restricciones que históricamente se confeccionaron en cuanto a la procedencia de aspersiones aéreas en sus territorios, debiendo mediar consulta previa, como requisito ineludible (Sentencia SU-383 de 2003).

El Decreto Ley 896 de 2017, no fue consultado con los grupos étnicos, a contramano del carácter principal de la consulta. Aunque se intentó remediar esta situación con el acuerdo para expedir un decreto reglamentario respecto a los territorios étnicos, por consiguiente el gobierno nacional ha insistido que ve como necesaria la expedición de otro acto decreto, aparte del Decreto 896.

Llama la atención que el Gobierno Nacional haya establecido acuerdos de sustitución con personas étnicas en el marco de acuerdos regionales, pero no con los grupos étnicos como sujetos colectivos. Por ende, la Defensoría recomienda la revisión del programa PNIS, en aras de fortalecer el enfoque étnico del mismo, en virtud de la consideración de los pueblos étnicos como sujetos colectivos, y no solo a partir de acuerdos regionales.

Lo anterior a fin de lograr una articulación estrecha entre los distintos instrumentos del punto 1 sobre Reforma Rural Integral y el punto 4 sobre drogas ilícitas del Acuerdo de Paz, lo que puede propiciar que, de forma estructural, no se superen las condiciones que han favorecido la emergencia y consolidación del narcotráfico en las zonas más afectadas por la violencia, como los territorios étnicos.

PUNTO 5. ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO¹⁹²

5.1. DERECHOS A LA VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

El Acuerdo de Paz prevé que es necesario adecuar y fortalecer, de forma participativa, la política de atención y reparación integral de las víctimas que se estableció con la Ley 1448 de 2011, recientemente prorrogada.

Según lo acordado, esto implica: i) buscar un avance significativo en cada una de las medidas de reparación, ampliando la cobertura a nivel nacional; ii) fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras; iii) garantizar la rehabilitación psicosocial; iv) realizar actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad y acciones concretas que contribuyan a la reparación; v) implementar y fortalecer los Planes de Derechos Humanos y de Educación en Derechos Humanos; vi) fortalecer las medidas de reparación colectiva; vii) llevar a cabo un proceso participativo que identifique los ajustes necesarios a la política de reparación, y viii) desarrollar un enfoque reparador como parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).¹⁹³

Un abordaje orientado a fortalecer el alcance e impacto del Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición -SIVJRyNR- creado en el marco del Acuerdo de Paz constituye una perspectiva para las víctimas y la sociedad en general como una respuesta adecuada que se suma a los esfuerzos de acompañamiento y seguimiento que desde la Defensoría del Pueblo se hacen a los instrumentos de justicia transicional que se aplican en el país.

La Infraestructura normativa del Sistema Integral para la Paz crea instancias que componen el Sistema, es decir la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), que son el producto de una intensa agenda de reformas constitucionales, leyes y reglamentos que hicieron posible que en el término de dos años estos órganos estuvieran iniciando actividades.

Se destacan también reformas necesarias para brindarle coherencia interna al Sistema, como la prórroga de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras) y la extensión del mandato de la CEV, ambas originadas en decisiones de la Corte Constitucional.

Los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición se encuentran enmarcados en la acción colectiva de los órganos del Sistema Integral para la Paz. Estos se conectan entre sí a partir del principio de condicionalidad, en virtud del cual los distintos mecanismos y medidas contempladas en este punto no pueden entenderse de manera aislada. Para tal propósito, el Acuerdo contempla que el

¹⁹² Este acápite fue construido a partir de documento preliminar remitido por la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto armado interno -DOAV-.

¹⁹³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.

componente de justicia verifique el cumplimiento de este principio. En tal sentido, las decisiones de fondo de la JEP son las encargadas de engranar el Sistema integralmente, de ahí que se pueda señalar sus virtudes como cascada de implementación para este punto.

En esta sección se presenta un análisis primario de la contribución en los siguientes temas: i) registro, como puerta de entrada a la restitución de derechos y el apoyo al reencuentro familiar, asuntos considerados que deben ser esenciales para la consecución de una paz estable y duradera; ii) la Reparación Colectiva como el mejor camino a la reconciliación en los territorios y factor de desarrollo humano en etapa de posconflicto y iii) la incorporación del enfoque de género en el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación Integral así como la protección de las lideresas.

5.1.1. Informe sobre Registro y Reunificación familiar en el marco del Acuerdo de Paz

El 7 de enero de 2021 la Procuraduría General de la Nación estableció la Directiva 04 dirigida a entidades del Ejecutivo del orden nacional y de los entes territoriales como a los funcionarios del Ministerio Público en la que estableció los lineamientos para el acceso a la oferta Social del Estado y el respeto a los derechos sociales y económicos de la población en proceso de reincorporación y sus familias, en cumplimiento del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

En otras palabras, dichos lineamientos buscan consolidar acciones coordinadas entre las entidades del Estado colombiano para alcanzar los propósitos planteados en el Acuerdo de Paz suscrito con la guerrilla de las FARC - EP. En la directiva se plantean dos aspectos que para la Defensoría del Pueblo resultan muy importantes y hacen parte de las actividades que adelanta la DOAV con las Víctimas afectadas por el conflicto armado interno. Estos elementos están plasmados en los artículos séptimo y cuadragésimo primero de la Directiva 04 y que tienen que ver con:

- 1) La recepción de las declaraciones de las víctimas para ser reconocidas como tales y obtener la inscripción en el Registro Único de Víctimas -RUV- en el marco de las leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021; víctimas estas acreditadas ante la JEP, así como la población en proceso de reincorporación de las FARC-EP que ha sido afectada en el marco del conflicto armado interno después de haber adelantado el respectivo proceso de reincorporación y normalización ante la ARN.
- 2) La contribución y apoyo para el reencuentro entre las personas dadas por desaparecidas y sus familias, aspecto que es aplicable a la población excombatiente de las FARC-EP en lo que tiene que ver con el Punto 3.2.2.7, que estableció las garantías para una reincorporación económica y social sostenible, dentro de las cuales se encuentran los planes o programas sociales necesarios para la atención de los derechos fundamentales e integrales de la

población destinataria del Acuerdo, específicamente, el de la reunificación de núcleos familiares.

5.1.2. Proceso de recepción de declaraciones en el marco de las leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021

A partir del año 2021, surgió la necesidad de coordinar acciones entre la JEP, UARIV y Defensoría del Pueblo a fin de establecer una ruta para que las víctimas acreditadas por la Jurisdicción de Paz pudieran rendir las declaraciones para ser reconocidas como víctimas por la UARIV. En el mes de marzo y después de realizar varias consultas para garantizar la confidencialidad del proceso, se logró tener una lista preliminar de las víctimas reconocidas por la JEP y que hacen parte del “Macrocaso 001, Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP” en el que se imputa al Secretariado de las FARC - EP por toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por la extinta guerrilla.

Desde el pasado mes de marzo la Delegada para las Víctimas obtuvo información sobre 41 personas ubicadas en 29 municipios del país y que hacen parte de la jurisdicción de 15 regionales de la Defensoría del Pueblo; adicionalmente se cuenta con una base de datos de 22 personas más.

Tabla 36. Víctimas Acreditadas por la JEP

Caso # 1 para recepción de declaraciones en el marco de las leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021		
Regional D P	Municipio	Numero de Víctimas
Antioquia	Anorí	1
Atlántico	Barranquilla	1
Bogotá, D. C.	Bogotá	5
Bolívar	Cartagena	1
	Turbaco	1
	San jacinto	5
	Santa Rosa	1
Córdoba	Montería	1
	Tierralta	1
	Sahagun	1
Cundinamarca	Girardot	1
	Cota	1
Huila	Tesalia	1
	Neiva	1
	San Agustín	1
Meta	Villavicencio	1
	Puerto Rico	1
	El Castillo	1
Quindío	Calarcá	1
Santander	Bucaramanga	1
	Cimitarra	1
Soacha	Soacha	1
Sucre	Buenavista	1
Tolima	Ibagué	2
	Planadas	1
	El Guamo	1
Urabá	Apartadó	4
	Carepa	1
Valle del Cauca	Cali	1
Total Víctimas		41

Fuente: Elaboración Propia

5.1.3. Contribución y apoyo para el reencuentro entre las personas dadas por desaparecidas y sus familias

Con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas - UBPD- se reconoce la definición de un protocolo orientado al reencuentro entre las personas desaparecidas que se encuentren vivas con sus familiares. En tal sentido se hacen necesarias metodologías sobre acompañamiento psicosocial que se pueden emplear en el contexto del reencuentro.

Entendiendo que las misiones, alcances y características de la UBPD y de la CBPD son muy diferentes, los propósitos estarían en la línea de contribuir para que las tareas tanto de una como de otra sean complementarias. En este contexto resulta de crucial

importancia un tema que requiere de un abordaje humanitario y que tiene relación con la contribución para la identificación de los combatientes tanto de la fuerza pública como de los miembros de las FARC - EP desaparecidos en el marco de los enfrentamientos y combates.

Por otra parte, desde el mes de mayo pasado se inició un trabajo de coordinación entre la Defensoría del Pueblo con la ARN con el propósito de establecer una hoja de ruta que permita la vinculación de la Defensoría y de varias de sus dependencias teniendo en cuenta la contribución de la entidad al alcance y concreción del objetivo del Estado colombiano sobre “Garantizar las condiciones y el desarrollo de los procesos de reunificación familiar de las personas en Proceso de Reincorporación”, las cuales se deberán realizar desde una perspectiva integral para el acceso a derechos y estabilización de los vínculos familiares.

5.1.4. Contribución a la Reparación Integral y en especial a los Sujetos colectivos

El Decreto 1084 de 2015, en desarrollo de la Ley 1448 de 2011, estableció que los sujetos de reparación colectiva tienen derecho a recibir medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición. En ese sentido, la implementación del Programa de Reparación Colectiva implica el reconocimiento y dignificación de los SRC, la recuperación psicosocial, la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, la reconstrucción del tejido social, la reconstrucción de confianza entre la sociedad y el Estado y, la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica. (Art. 2.2.7.8.1 del Decreto 1084 de 2015).

Por su parte, el Acuerdo de Paz, estableció que “el Gobierno nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, en donde haya lugar, un enfoque reparador.”¹⁹⁴ En este sentido, los PDET “incorporarán los planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades.”¹⁹⁵

La reparación integral de las víctimas a partir de la estrategia planteada en el punto 5.4.2 de PMI, referido a la contribución que se hace a los Sujetos de reparación colectiva cuyo indicador es “plan implementado para la construcción de paz”, debería fortalecer los mecanismos de reparación que ya existen desde la Ley 1448 de 2011, en especial la reparación colectiva, la rehabilitación psicosocial, la restitución de tierras, el retorno y la reubicación de víctimas de desplazamiento y la reparación de víctimas en el exterior.

¹⁹⁴ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera. Suscrito por el Gobierno nacional y la FARC EP. 2016. Punto 5.1.3.3. p. 179.

¹⁹⁵ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera. Suscrito por el Gobierno nacional y la FARC EP. 2016. Punto 5.1.3.3.2 p. 180.

En relación con la Reparación Colectiva, se evidencia en los informes del Ejecutivo que la Unidad para las Víctimas puso en marcha el Programa “Implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional”, con el objetivo de reconstruir los proyectos comunitarios, sociales y/o políticos afectados por el conflicto armado, a partir del reconocimiento de la victimización y la identificación del daño colectivo. Con esta perspectiva, son reconocidos los avances para incorporar las disposiciones del Acuerdo que buscan fortalecer las medidas de reparación colectiva y en especial, comprometer a las FARC - EP en su responsabilidad con las víctimas.

En el Acuerdo Final, el Gobierno Nacional se comprometió a fortalecer los Planes Nacionales de Reparación Colectiva (PIRC). Además, el Acuerdo también contempla que los programas que se desarrollen en el marco de la Reforma Rural Integral tengan un enfoque reparador. En ese sentido, a continuación, se muestran los principales avances en esta materia.

A diciembre de 2021, la UARIV reporta que se ha identificado 810 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC). De estos, 50 Sujetos cuentan con cierre del PIRC; 207 tienen aprobación y protocolización de los respectivos PIRC y 182 han sido destinatarios de la implementación de acciones reparadoras.¹⁹⁶

De acuerdo con el Instituto Kroc para Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame en su sexto informe comprensivo sobre la implementación del Acuerdo de Paz, el Punto 5 mantuvo un ritmo constante de implementación. Es así como:

En el último año, noviembre 2020 a noviembre 2021, las disposiciones en estado no iniciado se redujeron del 19% al 16% y aquellas en estado mínimo disminuyeron del 36% al 33%. Por su parte, las disposiciones en estado intermedio aumentaron de un 21% a un 24% y las disposiciones completas se incrementaron del 24% al 27%. (Echavarría et al., 2022, p. 185).

Este aspecto se relaciona con el porcentaje de los espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación. El ejercicio ha sido fundamental pues le apuesta a un nuevo tipo de relación entre los actores institucionales y la sociedad civil. Estos espacios, que continúan funcionando y están en proceso de consolidación, son muy importantes para ampliar las perspectivas y vincular los intereses de las instituciones y la sociedad civil para reconocerse mutuamente, crear un sentido común de futuro y contribuir al cambio social en cada territorio y a nivel nacional.

Por otra parte, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (2021), señala que como parte de los avances en la implementación de los PIRC, se tiene la expedición de las resoluciones de fortalecimiento organizativo.¹⁹⁷ Con fundamento en estos actos administrativos, los SRC correspondientes a organizaciones y grupos, reciben recursos para la ejecución de actividades, medidas y acciones contempladas en los PIRC, que estén directamente relacionadas con la

¹⁹⁶ Informe de Gestión. Diciembre de 2021. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

¹⁹⁷ Resoluciones 948 y 1092 de 2017, expedidas por la UARIV.

promoción e incentivo a la recuperación de su autonomía, autogestión y fortalecimiento de capacidades. En términos numéricos, 18 de los 54 SRC -es decir, el 33%- que pertenecen a estas categorías, se encuentran en fase de implementación en la ruta del PIRC.

Otro hallazgo importante de la Comisión en su Octavo informe de seguimiento está relacionado con el indicador propuesto por el Gobierno Nacional para la medición de los avances en la implementación del Programa de Reparación Colectiva (140 SRC reparados administrativamente). Éste, presenta un avance acumulado de 20%, y un rezago de 39 SRC, razón por la cual se sugiere dar celeridad para lograr el cumplimiento de la meta. Por otra parte, de conformidad con las metas contempladas en el CONPES 4031 de 2021, las mismas no guardan proporcionalidad numérica respecto del conjunto de SRC a nivel nacional. En consecuencia, “Esto resulta preocupante, si se tiene en cuenta que el Acuerdo de Paz prevé el fortalecimiento de la reparación colectiva.”¹⁹⁸

Por otro lado, varios gobiernos departamentales y municipales, especialmente aquellos ubicados en las regiones donde se adelantan PDET y que han sido priorizadas por el Acuerdo, incluyeron en sus Planes de Desarrollo 2020-2023 aspectos claves del Acuerdo Final como políticas de mediano y largo plazo. Este es un ejemplo relevante de cómo los compromisos del Acuerdo pueden incorporarse en la política a nivel local y regional para generar un cambio duradero en los territorios más vulnerables del país.

A partir del cruce de información entre los instrumentos de PIRC con PDET, únicamente se incorporan las acciones de los planes que en este momento se encuentran en fase de implementación. Ahora bien, si se toma en consideración que los PATR deben actualizarse cada cinco años no hay claridad frente a la manera como se impulsarán las acciones contempladas en los PIRC que sean formulados posteriormente a dicha actualización. Justamente, para la Comisión Legal de Seguimiento y Monitoreo en su octavo informe al Congreso de la República, este periodo de cinco años es extenso para lograr la coherencia entre uno y otro instrumento, además que supera el plazo de los tres años para la puesta en marcha de los PIRC, conforme a los mismos términos establecidos por la Unidad para las Víctimas.

En esta misma dirección, dicha instancia fue enfática en el interrogante respecto de las acciones contempladas en los PIRC que no guardan concordancia con las actividades previstas los PDET, por lo cual se recomendó identificar necesidades y requerimientos para realizar las gestiones correspondientes en escenarios planeación territorial, todo ello partiendo de la necesidad de incorporar el enfoque transformador de esta política.

Por otra parte, aunque se evidenció un incremento de los SRC en fase de diagnóstico del daño, puede que algunos aspectos de implementación de la ruta de reparación colectiva, se hayan visto impactados negativamente en razón a la emergencia social y económica originada por la pandemia de la COVID-19. Por esta razón, la Comisión ha subrayado la necesidad de diseñar e implementar estrategias y mecanismos que permitan avanzar en las distintas fases y etapas de la ruta de reparación colectiva, de

¹⁹⁸ Octavo informe de seguimiento al Congreso de la República 2020 - 2021. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.

manera tal que no haya riesgo para las comunidades y poblaciones. Una vez se supere la emergencia, se deben reactivar los procesos y compromisos pendientes de cumplimiento y dar celeridad a aquellos que quedaron suspendidos.

En términos numéricos, se tiene lo siguiente:

(...) de los 768 Sujetos de Reparación Colectiva, 399 (52%) se encuentran en municipios que cuentan con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, de estos, 64 (16%) están en implementación, los cuales contienen en total 1.998 acciones. De estas, 1.011 (51%) coinciden con 768 iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional. La Agencia de Renovación del Territorio ART ha reportado que, de esas 768, el 27% (208) tienen ruta de implementación activada.¹⁹⁹

Finalmente, es preciso destacar que en el marco de la formulación del CONPES 4031 de 2021, fueron incrementadas las metas correspondientes a reparación colectiva respecto al documento borrador inicialmente formulado. También se incorporó una meta específica para avanzar en la implementación de los PIRC que en este momento se están ejecutando en aquellas regiones y territorios priorizados por el Acuerdo Final de Paz.

5.1.5. Acciones Defensoriales frente a los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición

Considerando el marco normativo relativo a los derechos de las víctimas del conflicto armado, en particular de los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición, la Defensoría del Pueblo ha visto la necesidad de fortalecer la oferta institucional frente a esta población, a través de distintas acciones realizadas en el 2021, entre las cuales se destacan:

- Atención defensorial especializada a 59.031 víctimas en las diferentes defensorías regionales a través de la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado.
- Apoyo en los recursos judiciales y administrativos para 12.375 víctimas del conflicto armado.
- Implementación de la cuarta fase del proyecto “Formación para la intervención y participación de las víctimas en el sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición,” el cual tiene como objetivo fortalecer el conocimiento y la comprensión de este instrumento de Justicia Transicional, para garantizar los derechos de las víctimas a la participación y a la intervención.
- Representación judicial a las víctimas por medio de la Dirección Nacional de Defensoría Pública.

De igual manera, se ha reflexionado sobre la importancia de contribuir al SIVJNRN, para así garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado y contribuir con la transición del conflicto armado a la paz. Considerando lo anterior, la Defensoría del

¹⁹⁹Ibidem.

Pueblo ha tomado la decisión de crear una nueva delegada ante la JEP, la Delegada para el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, la cual buscará estrechar las relaciones con las víctimas del conflicto armado y así mismo prevenir la vulneración de sus derechos.

5.1.6. Recomendaciones:

- Fortalecimiento de la reparación colectiva: el Acuerdo Final contempla que en el marco de su implementación se focalicen acciones para atender el fenómeno de victimización colectiva. Uno de los mecanismos que se contempla para ello es el de darle a los PDET el carácter reparador y el fortalecimiento de los Planes Nacionales de Reparación Colectiva. Hasta el momento, la reparación colectiva viene orientada y dinamizada a partir de los Planes Integrales de Reparación Colectiva previstos por la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras) y es fundamental que éstos se articulen con la estrategia de los PDET para que la implementación pueda impactar de forma complementaria ambos compromisos.
- A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, se insiste en que se deben articular gestiones para garantizar la priorización de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y en particular en la Hoja de Ruta Única. Lo anterior, teniendo en cuenta que, de las 768 iniciativas que cruzan con acciones en los PIRC, únicamente tienen ruta de implementación activada el 27% (208), por lo cual es necesario que se avance con mayor celeridad en las que faltan por empezar a implementarse. Lo anterior, tomando en consideración que dichas iniciativas corresponden a demandas que las comunidades elevaron, incluso con anterioridad a la firma del Acuerdo de Paz y a la construcción de los PATR.

5.2. ENFOQUE DE GÉNERO EN EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

Al respecto es fundamental señalar que actualmente la Delegada para la orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado se encuentra realizando un informe de seguimiento a la incorporación del Punto 5 del Acuerdo de Paz, el cual contará con una metodología que incluye los siguientes elementos: (i) análisis de indicadores; (ii) recomendaciones de organizaciones de las plataformas sociales respecto a la incorporación de enfoque de género; (iii) grupos focales con organizaciones; (iv) entrevista a funcionarios de la JEP, CEV, UBPD y (v) requerimientos a entidades. El informe tiene como fecha de entrega el mes de noviembre.

Hasta la fecha se cuenta con un estado del arte de los indicadores de género del Punto 5 del Acuerdo, obtenido a partir del seguimiento a la batería de medidas de género para dicho Punto a través del SIPO, el cual cuenta con 20 indicadores. Sin embargo,

en la revisión realizada al Acuerdo y a los decretos reglamentarios, se encontraron 20 elementos más que no cuentan con indicadores.

Respecto a la revisión realizada, se identificaron en términos generales varios aspectos a través de la metodología del semáforo, donde **rojo** son medida de género sin avance; **amarillo**, corresponde a medidas de enfoque de género con avances parciales y **verde**, son medidas de género con avances satisfactorios. Dentro de las medidas que se encuentran en rojo, está el Plan de Rehabilitación psicosocial para la convivencia y la No repetición, el cual posteriormente a través de requerimiento, se buscará ampliar la información frente al por qué de la demora de esta medida. En amarillo, se encuentran: (i) desarrollo en la CEV de adecuado enfoque transversal donde se evidencien las formas diferenciales en las que el conflicto afectó a las mujeres y la población OSIGD; (ii) garantizar la participación equitativa entre hombres y mujeres en la conformación de la CEV; (iii) incorporar a la JEP sanciones respecto a daños ocasionados a mujeres; (iv) no conceder amnistía, ni indultos a casos de acceso carnal violento u otras formas de violencia sexual; (v) disponer de un equipo de investigación de violencia sexual en la unidad de investigación de la JEP; (vi) porcentaje de espacios de participación de las mujeres en la implementación de medidas de reparación colectiva; (vii) fortalecer planes de reparación colectiva con enfoque de género; (viii) ampliar cobertura y calidad de atención psicosocial para la recuperación emocional de mujeres y (ix) programas colectivos con enfoque territorial con enfoque de género para el retorno y la reubicación.

Frente al análisis anterior, se precisa señalar los siguientes elementos:

- Es fundamental el avance en el Plan de Rehabilitación psicosocial, pues las víctimas en territorio han solicitado en reiteradas oportunidades la importancia del acompañamiento psicosocial como parte de su proceso de ejercicio de la ciudadanía y la reconciliación, en especial las mujeres víctimas de delitos de género y los hijos nacidos bajo el hecho de violencia sexual. Al respecto, es importante resaltar que las mujeres víctimas de violencia sexual han expresado no tener confianza en el PAPSIVI, por lo que reiteran la necesidad de contar con atención psicosocial que reconozca su voz, sus experiencias de acompañamiento a mujeres en territorio, su diversidad e interseccionalidad.
- Respecto a la JEP, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, organizaciones defensoras de derechos de las víctimas, han solicitado a la JEP, la apertura del macrocaso de violencia sexual, como parte del acceso a la justicia que tienen las víctimas de este hecho, que identifique los impactos diferenciales y las particularidades. A la fecha, la JEP no ha aperturado este macrocaso y se está a la espera que dicha instancia responda a estas solicitudes. Hasta el momento, se ha acreditado violencia de género, en los siete macrocasos priorizados, pero sin la debida visibilización que se ha solicitado.

- Respecto a la incorporación del enfoque de género en los SRC, se conoce que en el marco de la Sentencia 718 de 2017, la UARIV ha venido realizando la incorporación del enfoque de género en el sujeto de El Salado, pero se desconoce en los otros SRC el avance frente a esta medida de reparación, lo cual será ampliado dentro del informe que se encuentra en desarrollo de la Defensoría del Pueblo.

5.2.1. Protección de Lideresas

La línea de protección se encuentra incorporado en el Punto 2.1.2.1 del Acuerdo Final, el cual hace referencia a protección de mujeres líderes elegidas a través de mecanismos de participación política, y el Punto 2.1.2.2 sobre Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de DDHH. Por ello, en el marco de la labor que ejerce la delegada para los Derechos de la Mujer y Asuntos de Género frente al seguimiento a la ley 1448 de 2011, especialmente en lo referido a la protección e inclusión del enfoque de género, es preciso señalar lo siguiente:

- El Programa Integral de Garantías para Mujeres lideresas y Defensoras de DDHH -PIGMLD-, el cual surge en el marco de la incidencia de las organizaciones del movimiento social, es la estrategia del estado colombiano para garantizar la protección y seguridad de las lideresas y defensoras de DDHH en territorio. Este cuenta con zonas priorizadas como son Putumayo, Cauca, Chocó y la región de los Montes de María. A la fecha, se cuenta con el 70% de las actividades del Plan de Acción Nacional del PIGMLD finalizadas; el 50% de cumplimiento del PAT de los pilotos de la región de los Montes de María y del departamento de Putumayo; cuatro Comités de Impulso constituidos y la construcción de los planes de acción de Chocó y Magdalena.

Dentro de la experiencia de territorialización del PIGMLD, el Ministerio Público ha evidenciado las siguientes barreras: (i) la persistencia del conflicto armado y la violencia contra lideresas y defensoras de DDHH en los territorios; (ii) debilidades en la articulación nación- territorio para las medidas de prevención y protección; (iii) la falta de compromiso por parte de algunas entidades territoriales, lo cual es clave para la debida aplicación del PIGMLD en territorio y (iv) el poco conocimiento en la incorporación del enfoque de género.

- El Acuerdo de paz en el Punto 2.1.1.1 señala garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales de DDHH, por ello se requiere fortalecer el programa de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.

Al respecto la Defensoría del Pueblo ha indicado varios vacíos en el programa de protección, en el marco de la implementación del Decreto 1139 de 2021, como son: (i) falta de garantías de participación efectiva de las lideresas y defensoras de DDHH en el CERREM Mujeres; (ii) dilación en la implementación de selección de las representantes de las organizaciones de mujeres; (iii)

carencias en la implementación de protocolo de valoración de riesgo para lideresas y defensoras de DDHH²⁰⁰; (iv) interpretación regresiva sobre la reserva legal al Ministerio Público frente a los datos de contacto de valoradas y protegidas; (v) dificultades para la adopción y seguimiento en la implementación de medidas complementarias debido a que no existe un seguimiento a su efectividad; (vi) falta de activación de la mesa de UNP para la incorporación del enfoque de género en la valoración de riesgo y dentro de los temas planteados en este espacio se encuentra la construcción del protocolo de abordaje para los casos de VBG cometidas por los hombres de protección contra las protegidas; (vii) preocupación por el desmonte progresivo de esquemas de seguridad de mujeres líderes en zonas de escalada del conflicto armado. En este último aspecto, la Defensoría del Pueblo ha notado con preocupación el desmonte de medidas materiales de protección a mujeres líderes y defensoras ubicadas en territorios donde las alertas tempranas advierten escenarios de riesgo para esta población, tal como sucede en Cauca, Nariño, Choco y Antioquía.

5.3. ENFOQUE ÉTNICO EN EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

En el marco del capítulo étnico se incorporaron las siguientes salvaguardas:

- ✓ El respeto por el derecho a la participación y consulta en la definición y diseño de los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales para garantizar la incorporación de la perspectiva étnica y cultural;
- ✓ El respeto por el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales;
- ✓ La articulación de los sistemas propios de justicia con la Jurisdicción Especial para la Paz; y
- ✓ El retorno y la reparación priorizada del pueblo Nukak, el pueblo Emberá Katío y los consejos comunitarios del Alto Mira y Frontera y de Curvaradó y Jiguamiandó.

En cuanto a la primera de estas salvaguardas, los distintos informes de seguimiento al Acuerdo de Paz coinciden en señalar que las entidades que conforman el SIVJRNR han establecido protocolos especiales con enfoque étnico para su funcionamiento y han garantizado la participación de las comunidades étnicas, además de contar con recursos específicos destinados a la implementación de dicho enfoque. Respecto a la segunda y tercera salvaguarda, se aprobó un procedimiento en la Sala de Amnistía e Indulto que permite que se establezca a qué organismo compete la comparecencia de una persona indígena, si a la JEP o a la justicia propia del pueblo indígena.

El Informe KROC valoró favorablemente el avance de las instancias que conforman el SIVJRNR respecto al reconocimiento y cumplimiento de los derechos de las víctimas pertenecientes a pueblos étnicos. Dentro de los avances se tiene que:

²⁰⁰ Protocolo expedido el 4 de noviembre de 2020 por la UNP.

La CEV continuó desarrollando eventos de reconocimiento con la participación de comunidades étnicas. Por su parte, la JEP lanzó en el 2021 el protocolo con pueblos afrodescendientes y abrió 12 casos de acusaciones relacionadas con afectaciones a comunidades étnicas priorizados por la UIA de la JEP. La UBPD desarrolló actividades de búsqueda de restos de personas desaparecidas pertenecientes a estas comunidades en departamentos como el Chocó y la firma de pactos regionales en Caquetá, Buenaventura, Nariño, entre otros. (Echavarría et al, 2022, p. 67).

Como retos, el Informe señala la importancia del Informe final presentado por la CEV, en donde se reconozcan los impactos que padecieron los pueblos y comunidades étnicas en el marco del conflicto armado y las recomendaciones para que dichos hechos no se repitan. Así mismo, se requiere el avance por parte de la JEP en los macro casos 02 y 05 sobre el reconocimiento de afectaciones colectivas a las comunidades étnicas.

Es importante señalar que, de los 7 macro casos abiertos por la JEP, 3 tienen un enfoque para priorizar territorios étnicos: i) caso 02, prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño); ii) caso 04, prioriza la situación territorial de la región de Urabá; iii) caso 05, prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca. Igualmente, los otros casos priorizados han incorporado la perspectiva étnica.

Sin embargo, como lo ha señalado la Procuraduría General de la Nación, se debe prever una efectiva participación de estos pueblos en el marco de JEP, que, como consecuencia, entre otros factores del recrudecimiento del conflicto en el territorio y de las limitaciones de financiación para generar los espacios, han enfrentado barreras para participar de manera efectiva en estos escenarios.

BALANCE GENERAL SOBRE LOS AVANCES DEL ACUERDO FINAL PARA LA PAZ

De todo ese análisis detallado, cabe resaltar los principales logros y dificultades, observados desde el ejercicio de seguimiento defensorial al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final, y a la luz de las garantías de acceso al goce de derechos por parte de las poblaciones más vulnerables, víctimas del conflicto armado.

Acceso y Formalización de tierras

Logros

- ✓ Han ingresado un total de un millón novecientos doce mil ochocientos treinta y nueve hectáreas (1.912.839 Ha). Lo anterior se traduce en un avance del 63,8% de la meta pactada en el Acuerdo Final, dirigido a lograr 3 millones de hectáreas disponibles para programas de acceso a tierras y formalización.
- ✓ Durante el primer trimestre de 2022, la Agencia Nacional de Tierras entregó 220.397 hectáreas, superando en un 41% la meta alcanzada en 2021. Con este avance se han entregado un total de 482.140 hectáreas en los cinco años de implementación del Acuerdo Final.
- ✓ Los departamentos que reportan un mayor número de adjudicación de tierras entregadas a familias campesinas son los departamentos de Bolívar, Caquetá y Magdalena. Los departamentos con mayor número de familias de origen étnico beneficiadas de adjudicación de tierras son Amazonas y Caquetá.
- ✓ La Agencia Nacional de Tierras ha avanzado en la formalización de 2.612.984 hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, de los 7 millones de hectáreas comprometidas en el Acuerdo Final, correspondiente al 37% de avance.
- ✓ La Agencia Nacional de Tierras ha formalizado 5.639 títulos de propiedad privada rural, de los cuales 4.195 títulos fueron entregados a mujeres rurales; así mismo, el total de los títulos formalizados equivalen a 5.556 hectáreas y 4.814 metros cuadrados.
- ✓ A corte de 22 de abril de 2022 se han diligenciado 120.324 Formatos de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento FISO a nivel nacional. De estos, 29.242 personas han sido incluidas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO.
- ✓ Los departamentos que reportan un mayor diligenciamiento de FISO son Bogotá D.C, Tolima, Meta, Bolívar, Antioquia, Córdoba, Huila, Sucre, Cauca, Nariño, y Cundinamarca.
- ✓ De las 29.242 personas incluidas en el RESO, el 50,6% son mujeres.
- ✓ Los departamentos con mayor número de personas inscritas en el RESO con predios adjudicados son Bolívar, Sucre, Córdoba y la Guajira.

Dificultades

- Se observan dificultades en las etapas siguientes de la destinación de las tierras del fondo, pues del total de hectáreas que a la fecha han ingresado al Fondo de Tierras, (1.912.839 ha), únicamente el 25% han sido entregadas a los sujetos de ordenamiento social.
- La Agencia no ha avanzado en la caracterización del total de predios ingresados; se presume que aproximadamente solo el 2% de los predios son viables para adjudicación debido a los limitantes ambientales y la vocación agropecuaria de estos predios.

- De 482.140 hectáreas de tierras entregadas, el 97% de las hectáreas han sido entregadas a población étnica y tan solo el 3% de hectáreas han sido entregadas a población campesina.
- Del total de personas que han sido incluidas en el RESO (29.242), solamente el 12,6% (3.696 personas) han sido beneficiadas de la entrega de tierras.
- En solo 60 de los 170 municipios PDET cuentan con personas inscritas en el RESO.
- La Agencia Nacional de Tierras no cuenta con un sistema de información abierto, mediante el cual las personas solicitantes de tierras e inscritas en el RESO puedan consultar su situación y/o priorización para ser adjudicatarios de tierras.

La Restitución a las Víctimas del Conflicto

Logros

- ✓ Se resalta la prórroga de la Ley 1448 de 2011, mediante la Ley 2078 de 8 de enero de 2021, la cual prorroga por 10 años la Ley de Víctimas, al igual que los decretos ley étnicos 4633, 4634, y 4635 en protección de los pueblos indígenas, afro y ROM.
- ✓ Se ha avanzado en la gestión y coordinación interinstitucional para mejorar la interoperabilidad con miras a facilitar el acceso y retroalimentación de información requerida para el análisis y estudio de las solicitudes de restitución de tierras, la construcción de las demandas y el cumplimiento de las órdenes judiciales.
- ✓ Se han incluido mejoras respecto al manejo de la información y la articulación interinstitucional para el cumplimiento de órdenes judiciales en materia de restitución de tierras que ha permitido mejorar los porcentajes en materia de cumplimiento de órdenes.

Dificultades

- Las condiciones de seguridad en los territorios continúan siendo un obstáculo para avanzar en la implementación de la política de restitución de tierras, dadas las consecuencias negativas de la situación de riesgo que interfiere en la micro focalización, en las diligencias de entrega de predios, en los procesos de retorno y reubicación, en las visitas para la identificación de predios y para la verificación del cumplimiento de órdenes.
- La falta de una legislación que brinde protección jurídica a los segundos ocupantes se constituye en un obstáculo para la implementación de la política de restitución de tierras, generando una vulneración de derechos, lo cual se evidencia con los conflictos entre ocupantes de predios restituidos y beneficiarios de los fallos de restitución de tierras.
- Existe un rezago en el cumplimiento de sentencias por la insuficiente asignación presupuestal para la URT y para los entes territoriales con órdenes judiciales a su cargo.
- Persiste un alto número de solicitudes negadas para inscripción, el porcentaje de trámites negados es superior al 60% de las solicitudes tramitadas.

La Jurisdicción Agraria y el Acuerdo Final

Dificultades

- Sigue pendiente la aprobación en el Congreso de un proyecto de ley para la creación y funcionamiento de la jurisdicción agraria en Colombia.
- El Ministerio de Hacienda señala que no se cuenta con los recursos que permitan la financiación de la puesta en marcha de los operadores judiciales y demás instancias requeridas para la puesta en funcionamiento de especialidad o jurisdicción agraria.

Catastro Multipropósito y Ajustes Al Impuesto Predial en el Acuerdo Final

Logros

- ✓ Para febrero de 2021, hay 14 municipios con catastro formado o actualizado, siendo éstos los municipios de Cumaribo (Vichada, Arauca y Cravo Norte (Arauca), Villavicencio (Meta), Nariño, Buriticá, Dabeiba y Yalí (intervenidos por Catastro Antioquia). En la vigencia 2021 se intervinieron catastralmente 6 municipios por parte del IGAC, Tarapacá, Puerto Arica y La Pedrera (Amazonas), Gachancipá (Cundinamarca), Villavicencio (Meta) y Popayán (Cauca).
- ✓ Se emitió el CONPES 4044 de 2021 con el fin de consolidar la transformación tecnológica, soporte del desarrollo de la Política Pública de Catastro Multipropósito.
- ✓ A través de este CONPES se incluirán para la implementación del Catastro Multipropósito los recursos provenientes de los contratos de préstamo Nro.8937-CO con el BIRF por USD 100 millones y el Nro. 4856/OC-CO con el BID por USD 50 millones.
- ✓ Mediante la Resolución 524 del 21 de abril de 2022 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) habilitó a la Unidad de Restitución de Tierras para realizar procesos de gestión catastral como conservación, actualización y difusión la cual se desarrollará en función de los predios que se encuentren inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y que tengan sentencia ejecutoriada favorable
- ✓ El IGAC ha avanzado en la caracterización territorial de 183 municipios, que representan el 72,5% del área rural del país. Estos municipios se ubican en 20 departamentos, de los cuales se destacan los departamentos de Amazonas, Guaviare, Vichada y Caquetá.

Dificultades

- Los 14 municipios a la fecha con catastro actualizado, representan un cumplimiento del 24,56%.
- Es importante realizar la actualización catastral, ya que la información actual de los predios en muchos casos no corresponde a la realidad de los mismos, en

esto se incluye su correspondiente avalúo, lo que ocasiona que el valor catastral presente diferencias con el valor comercial, situación que a su vez influye en que el valor cobrado por impuesto predial no sea el apropiado y ocasione que los municipios dejen de percibir ingresos que podrían ser favorables para las finanzas territoriales y para la aplicación de políticas públicas en beneficio de la comunidad en general.

Cierre de la frontera agrícola y protección de las Zonas de Reserva Forestal

Logros

- ✓ Se avanzó en la celebración de 111 Contratos de Conservación Natural celebrados en Tierralta - Córdoba, beneficiando a 111 familias y con la incorporación de 986 hectáreas en la frontera agrícola nacional.
- ✓ Una inversión de \$49.8 millones para la meta de 10.000 CCN, que implican la adjudicación de derechos de uso y acuerdos de conservación, Pagos por Servicios Ambientales, financiados por ANT, ART - DSCI, Ministerio de Ambiente, Visión Amazonia, Instituto Sinchi y Ministerio de Agricultura.
- ✓ 130 contratos de conservación Natural en Calamar - Guaviare, fortalecidos con recursos de cooperación internacional del Fondo Colombia Sostenible con Proyecto BID-FCS por \$ 3.1 millones de dólares, para que 130 familias beneficiadas de contratos de conservación natural, puedan tener incentivos a la conservación y unos esquemas de sistemas sostenibles productivos más sólidos.
- ✓ A través de dos programas de USAID: Amazon Alive y Nuestra Tierra Próspera, se ha logrado la inversión para 700 nuevos contratos de derechos de uso adicionales para Guaviare, Caquetá y Putumayo.
- ✓ Con el apoyo de la Alcaldía de Morales, Bolívar se logró la inclusión de 200 contratos de derechos de uso para este municipio.
- ✓ 178 adjudicaciones de Derechos de Uso otorgadas a diciembre de 2021 por parte de la ANT en Tierralta - Córdoba, de los cuales 128 benefician a hombres y 50 a mujeres.

Dificultades

- No se ha dado inicio a la implementación y/o ejecución del Plan de Zonificación Ambiental.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Logros

- ✓ La inversión reportada por la ART para la implementación de los PDET con corte a 31 de marzo de 2022 asciende a 13.197.969 billones de pesos.

- ✓ La inversión en los PDET tuvo su crecimiento más alto durante la vigencia 2021, en la que se ejecutó el 46% del presupuesto invertido en cinco años.
- ✓ A marzo de 2022 se han finalizado los procesos de validación territorial de las hojas de ruta de 15 de las 16 subregiones PDET; la única hoja de ruta pendiente por validación es la de Subregión Pacífico Medio.
- ✓ De las 32.808 iniciativas pactadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional, 11.297 (34%) cuentan con ruta de implementación activa.
- ✓ La subregión Sierra Nevada y Perijá es aquella que cuenta con un mayor número de proyectos financiados con OCAD PAZ. Para febrero de 2022 se reportan 97 proyectos, de los cuales el 54,6% se encuentran en ejecución y 11,3% terminados.

Dificultades

- La subregión Pacífico Medio es aquella con un menor número de proyectos financiados por OCAD PAZ; solo el 1,18% del total de proyectos de esta fuente han sido destinados para esta subregión. Así mismo, es la única subregión en la que no se ha iniciado ningún proyecto proveniente de la fuente obras por Impuestos, de hecho, del número total de proyectos reportados por la ART, esta subregión reporta el menor porcentaje (3,0%).
- Continúa pendiente el desarrollo de una plataforma que permita identificar con certeza el estado actual de cada una de las iniciativas PDET. Es decir, de las 32.808 de los PATR, cuantas a la fecha están ejecutadas, cuantas en proceso de ejecución y cuantas continúan pendiente de iniciar su proceso de estructuración.
- De las iniciativas que hacen parte de los municipios donde convergen los programas PDET y PNIS, se reporta que el 6% de las iniciativas cuentan con ruta de implementación activa.

Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)

Logros

- ✓ Avance de 14 planes Nacionales Sectoriales mediante acto administrativo, 1 se encuentran aprobados técnicamente y en trámite de expedición del acto administrativo correspondiente, y 1 en proceso de cierre técnico.
- ✓ El Plan de Electrificación Rural es el que presenta un mayor nivel de avance en el SIIPO con un 96,67%, seguido en orden por los Planes de Protección Social (90,73%); Alimentación (86,37%); Conectividad Rural (85,67%); Generación de Ingresos (82,56%); Comercialización Rural (82,43%); Economía Solidaria (78,78%); Educación Rural (76,48%) y Agua Potable y Saneamiento Básico (69,06%). Aquellos Planes que tienen un nivel medio de ejecución son Vías para la Integración (56,81%) y Formalización de tierras (56,77%).
- ✓ Se ha logrado la articulación entre los distintos instrumentos y herramientas consagradas en el Acuerdo Final de Paz en punto a la RRI: Planes de Acción de los PDET, PATR, PMI, PNIS, PISDA, PNS, PIRC y Planes de Retorno y Reubicaciones.

Esta articulación se estaría generando en las Hojas de Ruta establecidas en los municipios donde converge la priorización de dichos instrumentos.²⁰¹

- ✓ La totalidad de los PNS dan prioridad en su ejecución a los municipios PDET, siendo este uno de los criterios de focalización, aunque no el único. Inclusive, en los indicadores previstos para la evaluación de resultados de los Planes, se encuentran incluidos su ejecución en los municipios PDET.

Dificultades

- Aún se trabaja en el proceso de adopción de los Planes de Salud, Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación y Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.
- Es importante que todos los PNS contemplen acciones concretas para integrar su formulación y ejecución a las iniciativas identificadas por las comunidades. Por ello, en el caso de los Planes de Formalización Masiva de la Propiedad Rural; Zonificación Ambiental Participativa; Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, es necesario incluir dentro de su contenido diagnóstico y programático, la adopción o articulación de las iniciativas priorizadas por las comunidades en el marco de los PDET.
- Es fundamental aumentar en el cumplimiento de los indicadores de la mayoría de planes nacionales correspondientes al primer trimestre de 2022, respecto a la meta del año.
- Con excepción de las soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada, los demás indicadores a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural en el marco de los PNS muestran avances bajos, y corresponden a asignaciones de subsidios realizadas en vigencias anteriores, incluso antes de la firma del Acuerdo Final.

Participación Política

Logros

- ✓ La creación del Estatuto de Garantías para el Ejercicio de la Oposición Política, mediante la Ley 1909 de julio 2018, por medio de la cual se establece el marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes.
- ✓ Se creó en 2019 la Comisión de seguimiento y Evaluación al Desempeño del Sistema Integral de Protección, la cual tiene como objetivo realizar el seguimiento y evaluación de desempeño y de resultados del Sistema integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.
- ✓ Se emitió el Acto Legislativo 02 de 2021, mediante el cual se crean las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. El pasado 13 de marzo de 2022,

² Plan Marco de Implementación - PMI
Planes Integrales de Reparación Colectiva - PIRC
Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)

se eligieron 16 personas quienes ocuparan las Curules de Paz en la Cámara de Representantes, por los próximos 4 años, los cuales representan a las 16 subregiones PDET.

- ✓ El partido Comunes, conformado por excombatientes de la extinta guerrilla de las FARC-EP cuentan con representación política a través de cinco curules en el senado y cinco curules en la Cámara de Representantes.

Dificultades

- Sigue pendiente el acto legislativo de las garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales que contemple los 15 puntos planteados en el Acuerdo Final. De igual forma, sigue pendiente la expedición de una Ley Estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta pacífica, una Ley Estatutaria para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, así como la expedición de la política pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización.

Fin del Conflicto: Reincorporación De Las FARC-EP A La Vida Civil: En Lo Económico Y Lo Social

Logros

- ✓ Diez AETCR ya cuentan con predios comprados para su estabilización. Estos espacios son Charras (San José del Guaviare, Guaviare, Ponedores (Fonseca, La Guajira), El Estrecho (Patía, Cauca), Llano Grande (Dabeiba, Antioquia), La Variante (Tumaco, Nariño), Mutatá (Antioquia), Yarí (Meta), Colinas (Guaviare), La Fila (Icononzo, Tolima), Plancha (Anorí, Antioquia).
- ✓ Para mejorar las dificultades del proceso de compra de predios para los AETCR, se han dispuesto estrategias para disminuir los tiempos en el proceso de postulación de predios y para apalancar la búsqueda de predios posiblemente viables para adjudicación.

Dificultades

- Se debe continuar avanzando en la definición de manera conjunta entre el partido FARC y la ARN de una ruta que propenda por el traslado de los AETCR que mantienen barreras jurídicas para su consolidación, siendo estos los ETCR de Aguabonita (Montañita, Caquetá), San José de Oriente (La Paz, César) El Oso (Planadas, Tolima), La Guajira (Mesetas, Meta), La Reforma (Vistahermosa, Meta) Carrizal (Remedios, Antioquia).
- Se ha avanzado en soluciones de vivienda únicamente en tres de los AETCR que cuentan con predios comprados, siendo estos los Espacios de Filipinas (Araucita, Arauca), Los Monos (Caldono, Cauca), y Llanogrande (Dabeiba, Antioquia); de los cuales se espera brindar soluciones de vivienda a aproximadamente 446 familias en proceso de reincorporación.

Programa Nacional de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

Logros

- ✓ El componente de proyectos productivos ciclo corto para las familias beneficiarias del PNIS, tuvo un incremento significativo, pasando de 7.033 familias beneficiadas en 2021 (8.55%) a 45.524 familias (55.35%) a febrero de 2022.
- ✓ Del universo total de familias beneficiadas del programa PNIS (99.097), 76.259 (92%) han recibido pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata, y 75.570 familias (91%) han recibido el servicio de Asistencia Técnica Integral, siendo estos los dos componentes que presentan un mayor avance a la fecha.
- ✓ Los departamentos de Putumayo y Nariño, quienes son los que concentran el mayor número de familias beneficiadas de PNIS tienen un avance superior al 80% en la mayoría de los componentes del PAI.
- ✓ La ART cuenta con el presupuesto necesario para finalizar la implementación de los componentes de Asistencia Alimentaria Inmediata, Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria y Proyectos Productivos Fase 1 (ciclo corto), para el total de familias beneficiarias del programa -PNIS.

Dificultades

- Sigue pendiente la asignación de recursos por un total de 1.3 billones de pesos, necesarios para la finalización de los componentes del Plan de Atención Inmediata del programa PNIS.
- Del universo total de familias beneficiarias del programa, solo el 2,44% han sido atendidas a través del programa Formalizar para Sustituir.
- De los 68 municipios en los que viene operando el programa Formalizar para Sustituir, 37 de estos no coinciden con municipios PNIS y en algunos no se registra presencia de cultivos de uso ilícito. Por ejemplo, se reporta la implementación del programa en municipios como Moniquirá (Boyacá), Medina, Yacopí, Caparrapí y Paratebueno (Cundinamarca), Ataco (Tolima), Pitalito e Isnos (Huila), Samaná (Caldas) y San Marcos y Ovejas (Sucre), entre otros.
- Continúa pendiente un proyecto de Ley de tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores.

Acuerdo Sobre Las Víctimas Del Conflicto

- ✓ Se coordinaron acciones entre la Jurisdicción Especial para la Paz JEP, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV y la Defensoría del Pueblo a fin de establecer una ruta para que las víctimas acreditadas por la Jurisdicción, pudieran rendir las declaraciones en el marco del Macrocaso 001, retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP, en el que se imputa al secretariado de las FARC-EP por toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las FARC-EP.

Dificultades

- Los Sujetos de Reparación Colectiva propuestos en el marco de la implementación del programa de reparación colectiva han avanzado el 20 %. Se debe continuar avanzando con las metas en este componente frente al universo de Sujetos de Reparación Colectiva.

- Se debe fortalecer la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva a
- nivel nacional y armonizar entre la Unidad de Víctimas y la Agencia de Renovación del Territorio los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial con los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- La JEP no ha incluido aún en el listado de macrocasos, uno referente a violencia sexual, siendo esto una solicitud reiterativa de las víctimas del conflicto armado, a lo cual se ha unido la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.



Defensoría
del Pueblo

C O L O M B I A

#NosUnenTusDerechos

www.defensoria.gov.co