



Decisiones impostergables en materia de derechos humanos

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

Defensoría del Pueblo

www.defensoria.gov.co



04.

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

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

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

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

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

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

Pese a los esfuerzos adelantados¹, persisten situaciones problemáticas que afectan de manera estructural el acceso a la tierra en la ruralidad, con impactos diferenciados sobre las poblaciones que las habitan, particularmente campesinos y pueblos étnicos, especialmente en relación con el mecanismo de entrega provisional de tierras que continúa generando inseguridad jurídica² en la tenencia de la propiedad agraria. Estos problemas reflejan la persistencia de desigualdades en la distribución de la tierra que aún se encuentran en mora de resolverse y que plantean escenarios de conflictos interétnicos. En efecto, el reconocimiento de derechos a campesinos como sujetos de especial protección constitucional no se traduce directamente en una reducción de los conflictos por la tierra. Por tanto, la construcción de paz territorial requiere promover acuerdos de convivencia entre los distintos sujetos de la ruralidad.

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

Adicionalmente, la entrega de tierras se desarrolla en contextos de alto riesgo para las comunidades campesinas y pueblos étnicos beneficiarios³. En particular, la adjudicación, principalmente provisional, de predios provenientes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) se ha realizado en territorios donde persisten graves amenazas contra la vida, la libertad y la integridad personal, así como contra los liderazgos sociales. En este escenario se han registrado homicidios de líderes campesinos y desplazamientos forza-

¹ En el marco de la política de reforma agraria, el Gobierno Nacional ha gestionado 3311 predios (712 205 hectáreas) para el Fondo de Tierras y ha dispuesto 49 188 predios (2 540 888 hectáreas) destinados a sujetos de reforma agraria, mediante mecanismos de acceso a tierras, formalización de la propiedad rural y gestiones con la Sociedad de Activos Especiales, el Fondo para la Reparación a las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras.

² En particular, los pueblos étnicos tienen amplios rezagos en la seguridad jurídica de sus territorios. Su reconocimiento no ha significado un goce efectivo de este.

³ Los pueblos étnicos se enfrentan a patrones diferenciados de violencia por el conflicto armado. Defensoría del Pueblo (2025). Boletín: Pueblos Étnicos entre la guerra y el olvido y la resistencia. <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3322240/Boletín-Etnicos-140825.pdf/0a0cdd72-940a-ae61-4b0d-69bf103f23cd?t=1755207238238>

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

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

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

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

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

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

La política de restitución enfrenta desafíos estructurales que comprometen su eficacia como mecanismo de reparación integral y garantía de no repetición⁴. A 31 de diciembre de 2025 se registran 171 708 reclamaciones de restitución y 42 720 demandas ante la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras⁵. Al ritmo actual de gestión se requerirían aproximadamente seis años para resolver las 55 476 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y cerca de 20 años

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

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

⁴ Min. Agricultura y Desarrollo Rural (2026). En los últimos tres años se han restituido en sentencia 329 686 hectáreas; a corte del 29 de diciembre de 2025. En el cuatrienio anterior se incluyeron en sentencias 219 060 hectáreas. <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx>

⁵ Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (2026). 17 859 procesos cuentan con sentencia. Es decir, falta por resolverse 24 861 solicitudes, equivalentes al 59 por ciento del total de solicitudes presentadas. <https://urtdatosabiertos-uaegtrd.opendata.arcgis.com>

efectivamente ejecutados, lo que afecta la sostenibilidad de los procesos de retorno y permanencia en el territorio⁶.

Resultan particularmente críticos los rezagos en el cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución relacionadas con el acceso a subsidios de vivienda rural, así como problemas estructurales de la política de acceso a vivienda de vigencias anteriores⁷. Esta situación ha generado una pérdida progresiva del poder adquisitivo de los subsidios otorgados y evidencia una falla estructural y acumulativa de la política pública de vivienda rural que se extiende por más de veinticinco años.

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

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

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

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

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

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

⁶ Según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras (2025), para la vigencia 2024, de los 891 proyectos productivos programados se ejecutaron 430.

⁷ Banco Agrario de Colombia (2025). Aún se deben, entre 2000 y 2019, un aproximado 32 833 viviendas rurales a igual número de familias víctimas del conflicto armado.

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

Los avances del catastro multipropósito en términos de predios, municipios y área geográfica formada o actualizada han sido relevantes pero insuficientes. A primero de enero de 2025 se ha alcanzado un cubrimiento cercano al 27 por ciento del área geográfica del país, con un énfasis particular en la actualización catastral de territorios étnicos⁸. No obstante, persisten dificultades estructurales que limitan su impacto, entre ellas, las barreras para el acceso oportuno a la información de los gestores catastrales por parte de la Agencia Nacional de Tierras, así como los rezagos en la identificación y administración de los predios presuntamente baldíos de la Nación y en la caracterización de las situaciones de informalidad en la tenencia de la tierra.

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

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

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

Garantizar la implementación efectiva de las territorialidades campesinas y étnicas

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

actualización de la reglamentación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)⁹. No obstante, estos desarrollos normativos requieren ser complementados con un avance efectivo en la

⁸ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2026).

⁹ Agencia Nacional de Tierras (2025). Con corte a diciembre de 2025, entre 1997 y 2025, en Colombia se han constituido 26 Zonas de Reserva Campesina, de las cuales, entre 2023 y diciembre de 2025 se constituyeron 16.

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

De manera particular se advierte el lento avance en la constitución de los TECAM¹⁰, lo que limita su impacto real en el ordenamiento del territorio y en la garantía de la seguridad alimentaria y la economía campesina. Asimismo, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas ha señalado la existencia de un elevado número de solicitudes acumuladas para la constitución de resguardos indígenas, situación que prolonga la inseguridad jurídica sobre los territorios y

afecta de manera directa los derechos colectivos de los pueblos indígenas¹¹.

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

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

Las organizaciones y asociaciones campesinas y étnicas han advertido que, pese a haber cumplido los compromisos de erradicación inicial asumidos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)¹², el Estado no ha garantizado de manera suficiente ni oportuna el cumplimiento de la oferta institucional acordada. Los retrasos, incumplimientos y debilidades en la implementación han erosionado la confianza de las comunidades y afectado la sostenibilidad de los procesos de sustitución voluntaria. La persistencia de estos cultivos en

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

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

¹⁰ A diciembre de 2025 solo se ha constituido una de estas territorialidades, ubicada en el departamento del Cesar, frente a más de 20 solicitudes en curso.

¹¹ Se han constituido cerca de 200 resguardos. Aún están pendientes por tramitar más de 1200 solicitudes acumuladas en los últimos 30 años.

¹² Agencia de Renovación para el Territorio (2025). Según informes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), con corte a diciembre de 2025, más de 99 000 familias se vincularon voluntariamente a procesos de sustitución, con compromisos de erradicación manual y proyectos productivos alternativos.

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

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

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

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

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

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





#BuenFuturoHoy

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

www.defensoria.gov.co