



IV INFORME

SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

Defensoría delegada para asuntos agrarios y tierras

www.defensoria.gov.co



#NosUnenTusDerechos

SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

Cuarto informe



2023

Defensoría del Pueblo

Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos



#NosUnenTusDerechos

© Defensoría del Pueblo, 2023

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente. Cuarto informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de paz

Páginas:

Bogotá, D. C., 2023

•••

CARLOS CAMARGO ASSIS

Defensor del pueblo

LUIS ANDRÉS FAJARDO ARTURO

Vicedefensor del pueblo

OSCAR JULIÁN VALENCIA LOAIZA

Secretario general

NELSON FELIPE VIVES CALLE

Secretario privado

CARLOS AURELIO MERCHÁN TARAZONA

Defensor delegado para los asuntos agrarios y tierras

Coordinación y edición general

GISSELA ARIAS GONZÁLEZ

Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos.

Secretaría Técnica del Comité Editorial

EVML

Diseño y diagramación

EVML

Diseño de portada

SONIA PATRICIA VILLALBA ORJUELA

INGRID TATIANA BUITRAGO TIBADUIZA

MARÍA ALEJANDRA RESTREPO FRANCO

Corrección de estilo

Fotografías

Banco de fotos de la Defensoría del pueblo

•••

Colaboradores Equipos de trabajo de:

Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras

Delegada para los Grupos Étnicos

Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor

Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado

Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

Defensoría Delegada para Prevención de Riesgos de violaciones de Derechos Humanos y DIH

Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

Septiembre 2023

•••

*Este documento debe citarse así:
Defensoría del Pueblo - [2023]. Cuarto informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de paz*

SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

Cuarto informe

• • •

2023

Defensoría del Pueblo

Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras

CONTENIDO

SIGLAS	12
PRESENTACIÓN	17
INTRODUCCIÓN	23
1. PUNTO 1: HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFOR- MA RURAL INTEGRAL	27
1.1. ACCESO A LA TIERRA.....	27
1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.....	28
1.1.2. Procesos especiales agrarios.....	33
1.1.3 Compra directa de tierras.....	35
1.1.4 Transferencia de bienes fiscales por parte de la SAE	40
1.1.5 Sustracción de Zonas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2a de 1959.....	47
1.1.6 Conclusiones	53
1.1.7 Recomendaciones.....	54
1.2. OTROS MECANISMOS DE ACCESO A TIERRAS.....	55
1.2.1 Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) y crédito especial para compra de tierra	55
1.2.2 Asignación de derechos de uso	56
1.2.3 Conclusiones.....	59
1.2.4 Recomendaciones	60
1.3 FORMALIZACIÓN DE LA TIERRA.....	61
1.3.1. Balance sobre la formalización masiva de la propiedad rural.....	61

1.3.2 Planes de ordenamiento social de la propiedad rural	67
1.3.3 Sujetos de Ordenamiento de la Propiedad Rural	73
1.3.4 Zonas de reserva campesina	75
1.3.5 Conclusiones	84
1.3.6 Recomendaciones	85
1.4. RESTITUCIÓN DE TIERRAS	86
1.4.1. Segundos ocupantes	86
1.4.2. Articulación interinstitucional	87
1.4.3. Mesas bilaterales	87
1.4.4. Jornadas de justicia móvil, fortalecimiento de capacidades y articulación interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y el Programa de Justicia Inclusiva de USAID	88
1.4.5. Revisión de decisiones negativas	88
1.4.6. Acciones para garantizar mayor celeridad en los procesos de restitución	89
1.4.7. Proyecto de Ley 280 de 2022 - Cámara	89
1.4.8 Informe del cumplimiento de la sentencia T-341 de 2022 – Plan de descongestión para la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras	90
1.4.9. Balance de la implementación frente a los compromisos de la Unidad de Restitución de Tierras para las víctimas del conflicto	94
1.4.10. Etapa de cumplimiento de órdenes - Posfallo	99
1.4.11. Acciones transversales a las diferentes etapas del proceso de restitución - Medidas afirmativas para garantizar la atención diferencial	101
1.4.12 Conclusiones	103
1.4.13. Recomendaciones	104
1.5. CATASTRO MULTIPROPÓSITO	106
1.5.1 Balance de la implementación de la política de catastro multipropósito	107
1.5.2 Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2022 en relación con catastro multipropósito	111
1.5.3 Conclusiones	111
1.5.4 Recomendaciones	111

1.6. CIERRE DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y PROTECCIÓN DE ZONAS DE RESERVA.....	113
1.6.1. Balance de la implementación frente a los compromisos del cierre de la frontera agrícola y las zonas de reserva.....	113
1.6.2. Ampliación de la zonificación ambiental indicativa....	115
1.6.3. Implementación del plan de zonificación en el cumplimiento de los objetivos de cierre y estabilización de la frontera agrícola, protección de áreas de especial interés ambiental, promoción de actividades productivas y franja de estabilización	117
1.6.4. Contratos de derechos de uso.....	119
1.6.5. Concesiones forestales campesinas	120
1.6.6. Acciones adoptadas por la Unidad de Parques Nacionales Naturales en la implementación del plan de zonificación ambiental	120
1.6.7. Conclusiones	123
1.6.8. Recomendaciones	123
1.7 PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET).....	125
1.7.1 Análisis del avance de los PDET a nivel subregional	126
1.7.2 Financiación y asignación presupuestal.....	131
1.7.3 Mecanismos de participación.....	134
1.7.4 Indicadores PDET en plataforma SIPO.....	134
1.7.5 Conclusiones.....	136
1.7.6. Recomendaciones.....	136
1.8. PLANES NACIONALES PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL	138
1.8.1. PLAN NACIONAL DE RIEGO Y DRENAJE.....	139
1.8.2 Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.....	152
1.8.3 Plan Nacional de Generación de Ingresos.....	164
1.9 JURISDICCIÓN AGRARIA.....	185
1.9.1 Proyectos de ley para la creación de una especialidad agraria presentados en 2020 y 2021	166

1.9.2 Acto legislativo por el cual se reforma la constitución política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural.....	167
1.9.3 Conclusiones.....	168
1.9.4 Recomendaciones	168

2. PUNTO 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ 173

2.1 MECANISMOS CREADOS EN EL PUNTO 2 PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS, LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES EN EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA	173
2.1.1 Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).....	174
2.1.2 Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) 253	
2.1.3 Decreto 2078 de 2017	174
2.1.4 Decreto 660 de 2018	175
2.2 CONCLUSIONES	176
2.3 RECOMENDACIONES	176

3. PUNTO 3. FIN DEL CONFLICTO 179

3.1 REINCORPORACIÓN DE LAS FARC-EP A LA VIDA CIVIL: EN LO ECONÓMICO Y LO SOCIAL	179
3.1.1 Componente de acceso a tierras	180
3.1.2 Componente de habitabilidad: derecho a la vivienda digna	195
3.1.3 Sostenibilidad económica	201
3.1.4 Seguimiento a la situación de derechos humanos de población firmante de paz en el departamento del Meta: casos AETCR Mariana Páez y Georgina Ortiz.....	204
3.1.5 Conclusiones.....	218
3.1.6 Recomendaciones	221
3.2 ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL MARCO DEL PROCESO DE REINCORPORACIÓN ..	331

3.2.1 Procesos de reunificación familiar de niñas, niños y adolescentes con excombatientes de las FARC-EP en el contexto del Acuerdo de Paz.....	223
3.2.2 Programa Camino Diferencial de Vida (CDV).....	225
3.2.3 Agendas Territoriales de Reincorporación Comunitaria (ATCR).....	229
3.2.4 Prevención temprana y superación de la estigmatización	229
3.3 ESCENARIOS DE RIESGO PARA LA POBLACIÓN EN PROCESO DE REINCORPORACIÓN Y SITUACIÓN DE SEGURIDAD EN LOS AETCR, LAS NAR Y LAS REGIONES EN LAS CUALES SE ENCUENTRAN DICHS ESPACIOS.....	231
Recomendaciones.....	237
3.4 INSTRUMENTO DE PREVENCIÓN Y MONITOREO DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES OBJETO DE ESTE ACUERDO	239
4. PUNTO 4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS	244
4.1 PLAN NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN VOLUNTARIA DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS).....	245
4.1.1 Redireccionamientos del Gobierno Nacional a partir de la adopción del Plan Nacional de Desarrollo	245
4.1.2 Balance general de la implementación del PNIS	249
4.1.3 Grado de articulación entre el PNIS y los PDET	255
4.2. PROGRAMA HAMBRE CERO Y SU RELACIÓN CON EL PNIS – CASO TUMACO	261
4.2.1 Implementación del PNIS en el municipio de Tumaco (Nariño).....	261
4.3. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE FAMILIAS PNIS EN EL DEPARTAMENTO DE GUAVIARE	271
4.3.1. Jornada de diálogo sobre percepción y propuestas campe-	

sinas para la implementación del PNIS en el departamento del Guaviare	271
4.3.2. Encuentro con liderazgos del municipio de Miraflores (Guaviare).....	278
4.4. CONCLUSIONES	281
4.4.1. Sobre el redireccionamiento del PNIS a la luz del Plan Nacional de Desarrollo.....	281
4.4.2. Sobre el balance general de la implementación del PNIS	282
4.4.3. Sobre el grado de articulación entre el PNIS y los PDET	283
4.4.4. Sobre el programa Hambre Cero y su relación con el PNIS	284
4.5 RECOMENDACIONES	285
5. PUNTO 5. ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO	289
5.1. SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN ADELANTADA POR LA UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS	290
5.1.1. Algunas cifras.....	290
5.1.2. Acciones de coordinación entre la UBPD con organizaciones, entidades estatales y entidades internacionales	290
5.1.3. Acciones de búsqueda en zonas de frontera	290
5.2. REPARACIÓN COLECTIVA.....	293
5.2.1 Avances en la implementación	296
5.2.2. Conclusiones y hallazgos	297
5.2.3. Recomendaciones.....	298
5.3 PROCESOS COLECTIVOS DE RETORNO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO Y REPARACIÓN DE VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR	299
5.3.1. Procesos colectivos de retorno.....	299

5.3.2 Conclusiones.....	305
5.3.3 Recomendaciones.....	306
6. CAPÍTULO ÉTNICO	309
6.1. LA REFORMA RURAL INTEGRAL (RRI) Y LOS PUEBLOS ÉTNICOS.....	309
6.1.1. Reconocimiento de derechos territoriales a pueblos étnicos.....	310
6.1.2 Restitución de derechos territoriales.....	310
6.2. PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE SEGURIDAD.....	315
6.3. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ....	318
6.4. LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS ÜKAK Y JIW	318
6.5. RECOMENDACIONES	321
7. ENFOQUE DE GÉNERO.....	323
7.1. IMPLEMENTACIÓN ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS PDET	324
7.2 TERMINACIÓN DEL CONFLICTO. INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ATENCIÓN DE MUJERES EXCOMBATIENTES	333
7.3. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN PARA GARANTIZAR LA PUESTA EN MARCHA DEL ACUERDO DE PAZ	342
REFERENCIAS.....	346

SIGLAS

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AEIA	Áreas de Especial Importancia Ambiental
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ARN	Agencia de Reincorporación y Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ATCR	Agendas Territoriales de Reincorporación Comunitaria
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CDV	Programa Camino Diferencial De Vida
CONSA	Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura de Colombia
CONSEA	Consejo de secretarios de Agricultura Departamental
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CORL	Comité Operativo Local de restitución de Tierras
CPGA	Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial
DSCI	Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
DNP	Departamento Nacional de Planeación

EPSEA	Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria
FONAT	Fondo Nacional de Adecuación de Tierras
HA	Hectárea
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INMLyCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
JAC	Junta de Acción Comunal
JEP	Justicia Especial para la Paz
LGTBI	Comunidad de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales
MECTIA	Mesas de Trabajo de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NAR	Nuevas Áreas de Reincorporación
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OSIGD	Personas con orientación sexual e identidad de género diversas
PAT	Puntos de Atención Territorial
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDEA	Planes de Extensión Agropecuaria
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIDAR	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PISDA Alternativo	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PMI	Plan Marco de Implementación

PNAT	Plan Nacional de Adecuación de Tierras
PND	wPlan Nacional de Desarrollo
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito
PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
PNRD	Plan Nacional de Riego y Drenaje
PNRSE	Política Nacional para la Reincorporación Nacional y Económica
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPDEA	Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria
PPDDHH	Personas Defensoras de Derechos humanos
PPR	Personas en Proceso de Reincorporación
PZA	Plan de Zonificación Ambiental
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RRI	Reforma Rural Integral
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SIAT	Subsidio Integral de Acceso a Tierras
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
SVFR	Subsidio Familiar de Vivienda Rural
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UBPD	Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas
UGT	Unidades de Gestión Territorial
UMATA	Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria
UNP	Unidad Nacional de Protección
UPRA	Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria
URT	Unidad de Restitución de Tierras
ZRC	Zonas de Reserva Campesina
ZRF	Zona de Reserva Forestal



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA
En Tus Derechos



PRESENTACIÓN

Desde la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado y la Guerrilla de las Farc, la Defensoría del Pueblo ha venido efectuando un seguimiento a la implementación de los compromisos derivados del mismo y lo ha hecho en el marco de los derechos humanos, esto es, con el convencimiento que lo pactado y su ejecución deben cumplir con el propósito de superar las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades víctimas del conflicto armado, como también de la pobreza en la ruralidad, de manera que desaparezcan las brechas existentes entre el campo y la ciudad y que la distribución y uso de la tierra permitan un desarrollo sostenible de estas poblaciones y de la comunidad en general. Sólo así podemos pensar un país en paz, anhelo que nos convoca a todos a invertir esfuerzos con ese propósito.

Los compromisos del Acuerdo y el Acuerdo mismo se orientan a garantizar la convivencia pacífica como soporte de nuestro Estado Social de Derecho. Empero, para lograr la Paz no es suficiente un discurso retórico, se requieren acciones efectivas y concretas y de un compromiso institucional más allá de la buena voluntad o de la buena fe para su implementación.

Como resultado del seguimiento a lo pactado, ponemos a disposición de la comunidad nacional e internacional el IV Informe de la Defensoría del Pueblo sobre la implementación del Acuerdo Final en un contexto que no podemos calificar como el más halagador por los desafíos que demanda hoy nuestro País en materia de seguridad.

A comienzos de año, con el tercer informe, incluimos algunas recomendaciones puntuales que debían ser atendidas de manera inmediata por parte de la institucionalidad, indicamos: 1) la necesidad de garantizar la participación de la comunidad en la implementación de muchos de los compromisos, 2) insistimos en la necesidad de articulación entre las diferentes entidades llamadas a cumplir los compromisos y; 3) hicimos un llamado

a garantizar la seguridad en los territorios, de manera que los diferentes programas en ejecución pudieran avanzar.

Advertimos igualmente que para diciembre de 2022 era evidente una ralentización en el ritmo de ejecución y por ende de implementación, además identificamos una considerable improvisación en la atención de algunos de estos compromisos. También consideramos que para lograr una adecuada coordinación en la ejecución y seguimiento de los compromisos y para garantizar celeridad en su cumplimiento era necesario no concentrar todas las funciones alusivas a la implementación en el Alto Comisionado para la Paz.

Seis meses después de haber realizado aquellas recomendaciones y con este IV Informe, encontramos indudables avances en el tema de participación con el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que aprobó la política de desmantelamiento de organizaciones criminales; no obstante, pese a que se han generado importantes espacios de diálogo y se ha garantizado la presencia comunitaria, la creación e impulso de espacios y órganos de participación no es directamente proporcional con la necesidad de avanzar en la implementación de acciones afirmativas que satisfagan las expectativas en cada uno de los puntos del Acuerdo.

De la misma manera, identificamos un esfuerzo de articulación interinstitucional que se evidenció en las más de 15 mesas llevadas a cabo con las diferentes dependencias encargadas de articular políticas públicas y de sugerir rutas de atención, sin embargo, las acciones concretas en punto a la articulación, al menos en el año de esta administración no se perciben objetivamente, es decir, se mantienen los esfuerzos individuales desde cada dependencia, seguramente todas en línea con una orientación ideológica común pero sin la coordinación que permita evitar su dispersión.

A esta falta de articulación concreta entre instituciones, recurrente por demás, se une lo más preocupante, la inseguridad en todo el territorio nacional ha escalado a niveles alarmantes que se traducen en asesinatos de líderes sociales, desplazamiento y confinamiento de comunidades, despojos, ocupación ilegal de tierras y un inusitado incremento de la presencia y el poder de intimidación y la intimidación misma, por parte de las organizaciones criminales a la población.

Bajo este contexto, se ha generado una sensación de inseguridad nacional que reclama la presencia efectiva del Estado; y se hace necesario redefinir la

estrategia de diálogo y acuerdos con los grupos armados de manera que la voluntad de Paz sea percibida por la sociedad civil como un proceso audaz en búsqueda de sincera armonía y convivencia de todos los colombianos.

Los programas de sustitución de cultivos ilícitos y de restitución de tierras en particular, han venido teniendo un actor en contra que impide su adecuada implementación; los grupos al margen de la ley. La presencia de estos grupos y la relativa ausencia del Estado ha hecho que las cifras previstas como avance resulten deficitarias, claro, con la salvedad que la restitución de tierras comenzó antes de la implementación del Acuerdo, pero sin que ese aspecto nos releve de destacar la injerencia indebida y la capacidad de intimidación que crece en los territorios a manos de estos grupos.

El incremento de la minería ilegal ha desplazado las comunidades comprometidas en el proceso de sustitución, generando nuevos espacios de violencia y acrecentando el poder zonal de estos grupos, impidiendo la ejecución de las órdenes de restitución y generando nuevas revictimizaciones, nuevos desplazamientos, nuevos despojos y la muerte de muchos líderes sociales impulsores de la restitución.

Los mensajes ambiguos sobre la forma de acceder a la tierra han determinado el incremento de ocupaciones ilegales, algunas con razones sociales como sustento, pero otras, aprovechadas por actores criminales que distan de motivaciones sociales pero todas alentando la conflictividad social, sin una respuesta institucional oportuna. Este es el caso de lo que pasa en Cauca, donde aún ni siquiera se vislumbra una solución al conflicto intercultural, pese a las múltiples intervenciones del Gobierno en punto a su superación.

Lo dijimos en los anteriores informes y lo reiteramos hoy, cada Gobierno, desde la firma del Acuerdo, ha venido haciendo esfuerzos por hacer posibles los compromisos pactados, con diferentes niveles de ejecución, con mayor énfasis en un punto que en otro, pero definitivamente comprometidos todos en su implementación.

En ese sentido debemos reconocer la voluntad del actual gobierno por cumplir los compromisos, no obstante, con ese mismo ánimo propositivo debemos señalar que el Acuerdo necesita un impulso que se materialice en los indicadores que miden el nivel de implementación ya que estos, al menos conforme a las cifras que se mencionan en el IV Informe, comparadas a un año de avance no muestran diferencias significativas.

El compromiso de dotar de tierras a la población campesina y rural amerita revisar cuantitativamente cuál es el verdadero alcance en un año de implementación. Las cifras de acceso y formalización siguen siendo no confiables, por ello deben ser objeto de clarificación.

Al cierre de este informe se evidencia la carencia de una herramienta que permita presentar de forma periódica, pública y transparente los avances de la conformación del Fondo de Tierras, que a la fecha ha consolidado 20.406 predios con un área total de 2.233.168 hectáreas, pero que sin una regularización no permite la certeza de provisión del Fondo y la adjudicación de los mismos en la Reforma Agraria.

Este IV Informe de Seguimiento refleja que la compra de tierras anunciada hace un año por el Gobierno Nacional, no presenta un avance significativo por lo que debe darse celeridad a los trámites de estudio de viabilidad física y jurídica de los predios ofertados, entre otros, por FEDEGAN; el catastro multipropósito pese a la importancia que tiene en el ordenamiento social de la propiedad tampoco muestra, hasta la fecha, los niveles de implementación previstos ni en el Acuerdo, ni en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que genera incertidumbre sobre el logro de las metas al término del año. Por tal razón se sugiere diseñar una estrategia que incentive a que una mayor cantidad de departamentos se conviertan en gestores catastrales y; en los PDET, como en la mayoría de los temas, ha habido importantes anuncios cuyo desarrollo en la práctica debe concretarse.

Ahora bien, en línea con el carácter propositivo que anima el presente informe, importantes esfuerzos se deben señalar en la actividad legislativa por iniciativa del Gobierno Nacional, el principal ha sido, el que tiene que ver con el acto legislativo 01 de 2023 que incorpora la Jurisdicción Agraria a la Rama Judicial y con la que se busca resolver las conflictividades que hoy existen por la tenencia y ocupación de la tierra. La creación de la Jurisdicción Agraria es un importante avance del Gobierno Nacional para cumplir un compromiso del Acuerdo y cuya implementación seguramente permitirá avanzar en la proyectada Reforma Rural Integral.

Es importante destacar también que el actual gobierno, en un acto de sinceridad ha precisado la naturaleza progresiva en el cumplimiento de los compromisos, esto es, que todo lo pactado no se puede cumplir, ni se podía cumplir en un solo gobierno, pues el término de cumplimiento es de 12

años conforme al Acuerdo y de 15 conforme al Plan Marco de Implementación, de ahí que en este caso y conforme al Plan Nacional de Desarrollo se ha concretado en cada punto lo que será objeto de implementación, destacando eso sí, la importante inyección al proceso, al destinar 50 billones de pesos para la Paz.

También se destaca la forma en que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 apunta a garantizar de manera efectiva la implementación de los compromisos del Acuerdo Final, sin embargo, considera la Defensoría del Pueblo que para poder efectivizar ese Plan es importante revisar que la política de Paz Total no afecte la implementación del Acuerdo Final, pues ningún proceso puede ser exitoso si quienes son convocados, antes que desistir de su actividad ilegal, colocan palos en la rueda e impiden que lo previsto en el Acuerdo se pueda concretar.

De esta forma ponemos a disposición de la sociedad civil, del Gobierno Nacional y de todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales comprometidas con la implementación del Acuerdo Final el IV Informe que analiza de manera objetiva el estado de implementación; señala los avances, las dificultades en la ejecución de los compromisos; describe los retos y los desafíos por atender, todo en un contexto que como entidad garante de derechos humanos esperamos contribuya a materializar la paz de Colombia, hoy afectada por la creciente inseguridad que se vive en los territorios, como de manera reiterada lo hemos descrito en nuestras alertas tempranas.

Como Defensoría del Pueblo hacemos un llamado a garantizar la seguridad territorial de manera que se pueda concretar la paz estable y duradera, propósito de los compromisos del Acuerdo de Paz.

CARLOS CAMARGO ASSIS

Defensor del Pueblo



INTRODUCCIÓN

La Defensoría del Pueblo, como entidad responsable de la promoción y defensa de los derechos humanos, adelanta labores de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno nacional y la entonces FARC-EP, por tratarse de un instrumento respecto del cual se derivan políticas, planes y programas que tienen incidencia directa en el goce efectivo de los derechos humanos de población víctima del conflicto armado interno y de comunidades objeto de una protección constitucional reforzada, a quienes les asiste la adopción de acciones afirmativas en cabeza del Estado, que propendan por la superación de su situación de vulnerabilidad, como medida de no repetición de nuevos hechos de violencia.

En desarrollo de esta labor, durante el primer semestre del presente año, la Defensoría del Pueblo ha adelantado actividades de seguimiento a las diferentes entidades responsables de los compromisos derivados del Acuerdo de Paz, reflejadas en la proyección de requerimientos de información, realización de mesas interinstitucionales de trabajo e intervención en espacios de socialización de avances convocados por el Gobierno nacional. Lo anterior ha permitido documentar y analizar los principales avances, retos y redireccionamientos planteados por el Gobierno de cara a la realización material de los derechos humanos de comunidades campesinas, pueblos étnicos, comunidad LGBTIQ+, mujeres, niños, niñas y adolescentes y población firmante de paz.

De igual forma, a lo largo del país, esta Entidad ha desplegado actividades de acompañamiento a liderazgos, defensores de derechos humanos, población en proceso de reincorporación, comunidades rurales y sociedad civil que abanderan el cumplimiento de iniciativas de paz en sus territorios. Esta labor ha permitido documentar las perspectivas, necesidades y proyecciones relacionadas con la materialización de los compromisos derivados del Acuerdo de Paz, por lo cual, el presente documento ofrece un diagnóstico sobre la situación de derechos humanos de casos concretos, como el de

población en proceso de reincorporación y población afectada por la presencia de cultivos de uso ilícito.

La Defensoría del Pueblo ha advertido en sus Alertas Tempranas la agudización de un contexto de riesgo, caracterizado por la presencia de múltiples actores armados ilegales que pretenden ejercer control territorial y social, constituyéndose en una amenaza para el goce efectivo de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de liderazgos, defensores de derechos humanos, población civil y firmantes de paz. Dicho contexto de riesgo pone de presente la importancia de avanzar, desde una relación de complementariedad, en la implementación del Acuerdo de Paz en armonía con la política de Paz total del Gobierno nacional.

Lo anterior, por cuanto la eficacia de los diálogos con grupos armados ilegales supone el cumplimiento de los compromisos pactados en el Acuerdo Final. En el mismo sentido, la sostenibilidad en el tiempo de las políticas derivadas del Acuerdo de Paz demanda transitar hacia un diálogo con todos los actores armados ilegales, que permita poner fin a los hechos de violencia ocurridos en nuestro país, en el marco de un proceso completo de justicia transicional que garantice medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición de los crímenes cometidos con violación a los derechos humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario.

Es tal la importancia que reviste para el país asegurar acciones que redunden en el cumplimiento del Acuerdo de Paz, que la Defensoría del Pueblo ha recomendado reiteradamente la necesidad de retomar la figura de la Alta Consejería Presidencial, de manera que se garantice autonomía y se concentren mayores esfuerzos a la hora de coordinar directrices y líneas de política que permitan la implementación y el seguimiento a los compromisos derivados del Acuerdo Final, separando así esta demandante labor de las actividades de direccionamiento de los diálogos con los voceros y representantes de grupos alzados en armas, en el contexto de implementación de la política de Paz total.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo recibe con beneplácito que el Departamento Administrativo de Presidencia de la República haya acogido dicha recomendación formulada en las mesas de trabajo sostenidas con la Unidad de Implementación del Acuerdo Final, esperando su pronta materialización en aras de asegurar la concentración de esfuerzos en el seguimiento e impulso a la materialización de lo acordado.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo resalta dos hechos con impacto en el cumplimiento del Acuerdo de Paz: el primero, tiene que ver con la aprobación del acto legislativo que establece la creación de la jurisdicción agraria y rural, lo cual impactará en el acceso ágil y efectivo del derecho a la justicia del campesinado y de pueblos étnicos. Este avance permite trazar un camino hacia la designación territorial de jueces especializados llamados a resolver las conflictividades rurales bajo principios propios del derecho agrario, que a su vez permitirá la consolidación de jurisprudencia y de precedentes especializados sobre la materia. El segundo, se refiere a la adopción del acto legislativo que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, con lo cual se reafirma su dimensión cultural, social, política y económica, elevando a rango constitucional la protección de sus formas territoriales campesinas, modelos organizativos y conocimientos tradicionales.

Le corresponde entonces al Gobierno nacional, a la academia, organismos internacionales, entes de control y al mismo campesinado, aunar esfuerzos para hacer que este acto legislativo se convierta en letra viva y entre en diálogo permanente con los movimientos reivindicatorios que promueven la permanencia, dignidad y fortalecimiento del rol social, cultural y económico de este sujeto colectivo de derechos.

Reconociendo entonces que la implementación del Acuerdo de Paz traza un camino hacia la superación de las desigualdades históricas, la transformación de los territorios, el reconocimiento de las víctimas como eje central y la definición de soluciones duraderas que garanticen la no repetición de hechos de violencia, la Defensoría del Pueblo presenta a las instituciones de Estado, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y academia, el cuarto Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz, donde se dejan plasmadas las acciones de avance, hallazgos y voces de las comunidades en el contexto de implementación de lo pactado, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero al 30 de junio de 2023, así como también se formula un conjunto de conclusiones y recomendaciones dirigidas a las entidades responsables de la materialización de las políticas, planes y programas que se derivan del Acuerdo Final, en aras de asegurar su efectividad en la realización de los derechos humanos de las comunidades en situación de vulnerabilidad del país.



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

1.1. ACCESO A LA TIERRA

En el tercer Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz, presentado con corte al mes de diciembre de 2022, la Defensoría del Pueblo estimó la importancia de llevar a cabo una caracterización de todos los predios que han ingresado al Fondo de Tierras, con el objeto de definir en detalle las fuentes de aprovisionamiento y las rutas empleadas para su respectiva adjudicación, pues se insistía con preocupación en las inconsistencias que venían presentándose con las cifras reportadas de ingreso de hectáreas al Fondo de Tierras.

Con respecto a las fuentes que alimentan el Fondo de Tierras, la Defensoría del Pueblo evidenció la importancia de reactivar los procesos administrativos especiales agrarios, en consideración a su impacto en la recuperación e ingreso de bienes baldíos al Fondo de Tierras. Así mismo, se recomendó la adopción de acciones institucionales que permitan responder a obstáculos de índole administrativo, físico y jurídico (incongruencias en la identificación física-catastral, ocupaciones irregulares, no inscripción de sentencias de extinción judicial en folios de matrícula inmobiliarias, etc.), que

han retrasado la transferencia de predios objeto de procesos de extinción judicial del dominio, con destino a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o la Unidad de Restitución de Tierras (URT) para la implementación de políticas de reforma agraria y de restitución de tierras.

De igual forma, se identificaron dieciocho (18) solicitudes de sustracción en curso, presentadas por la Agencia Nacional de Tierras ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para fines de adjudicación de baldíos, las cuales representan 448.048,07 hectáreas, comprendidas en las zonas de reserva forestal del río Magdalena, Serranía de los Motilones, Amazonía, Sierra Nevada de Santa Marta y Zona de Reserva Central. Al respecto, la Defensoría del Pueblo recomendó revestir de celeridad la resolución definitiva de solicitudes de sustracción por tener un posible impacto en el aprovisionamiento de bienes inmuebles al Fondo de Tierras.

En lo concerniente a los programas de acceso y formalización de la propiedad rural, la Defensoría del Pueblo evidenció que los indicadores

de medición del cumplimiento de las metas propuestas en Plan Marco de Implementación no han sido actualizadas en debida forma. Por lo tanto, se recomendó a la Agencia Nacional de Tierras el reporte periódico de información cualitativa y cuantitativa al Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), con el fin de facilitar el seguimiento a la implementación los compromisos acordados, en relación con la conformación del Fondo de Tierras y la formalización de la pequeña y mediana propiedad privada.

Por último, en cuanto a la constitución de zonas de reserva campesina, la Defensoría del Pueblo resaltó el avance tangible en el reconocimiento formal de cuatro zonas de reserva campesina, a saber: Sumapaz, Distrito Capital; Losada, Guayabero (Meta); Güejar, Cafre (Meta); y La Tuna, Santa Rosa (Cauca). Sobre el particular se hizo un llamado a avanzar en el estudio de fondo de 20 solicitudes presentadas por comunidades y organizaciones campesinas, así como también se recomendó la definición de términos perentorios en cada una de las etapas del proceso administrativo de constitución de zonas de reserva campesina, a fin de revestir de celeridad diligencias administrativas que llevan más de 10 años sin contar con una decisión de fondo.

1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

En el Tercer Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, la Defensoría del Pueblo formuló una serie de recomendaciones sobre la imple-

mentación del Acuerdo de Paz, dentro de las cuales se encuentra la revisión del proceso de sistematización y caracterización de los predios que ingresan o egresan del Fondo de Tierras, para dar cumplimiento a la meta de adjudicar tres millones de hectáreas provenientes del Fondo. Dicha recomendación, obedece a que no existía claridad sobre las cifras reportadas en diferentes espacios a las autoridades que adelantan actividades de seguimiento a este indicador, como es el caso del Instituto Kroc, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Misión de Verificación de las Naciones Unidas.

Se hace necesario resaltar que la adjudicación de tierras provenientes del Fondo de Tierras es uno de los compromisos más relevantes que tiene el acuerdo final, cuyo objetivo es lograr la democratización del acceso a la tierra en beneficio de los sujetos agrarios sin tierra o que la poseen de manera insuficiente, priorizando a las mujeres rurales. El Fondo de Tierras tiene como meta en sus primeros 12 años lograr la adjudicación de tres millones de hectáreas.

Ahora bien, en punto a precisar el alcance de la información sobre la totalidad de los predios ingresados y de esta manera poder tener certeza sobre las cifras que viene entregando la Agencia Nacional de Tierras desde la entrada en vigencia del Decreto – Ley 902 de 2007, se procedió a solicitar información y a convocar mesas técnicas¹ con la Agencia Nacional de Tierras como entidad administradora del mismo (Artículo 18, ibidem), con la finalidad de esclarecer la multiplicidad de las cifras reportadas. De la

¹ Los días 31 de mayo, 1 y 2 de junio de 2023, en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo, se llevaron a cabo mesas técnicas con las Direcciones de Acceso a Tierras, Seguridad Jurídica y Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. En estas mesas se abordó el seguimiento a compromisos del punto 1 del Acuerdo Final, relativos al Fondo de Tierras, Compra de tierras, Compromisos FEDEGAN, Acceso a tierras, Formalización de la Propiedad, RESO, Zonas de Reserva Campesina, Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y Procesos Agrarios.

información remitida, se puede establecer que, a corte al 31 de marzo de 2023, se han incorporado al inventario de bienes del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral un total de 20.406 bienes con un área de dos millones, doscientos treinta y tres mil ciento sesenta y ocho (2.233.168) hectáreas provenientes de las diferentes fuentes contempladas en el Decreto Ley 902 de 2017 y de las normas internas aplicables².

Sin embargo, de la información reportada por dicha entidad, no media claridad de las fuentes que han aprovisionado el Fondo de Tierras, es decir, si el predio es un fiscal patrimonial, baldío o proviene de un proceso agrario ni mucho menos el estado de ocupación en el que se encuentra al momento de ingresar al Fondo de Tierras.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo le solicitó a la Agencia Nacional de Tierras que disgregara la información del número de hectáreas adjudicadas a los sujetos de ordenamiento social de la propiedad desde la entrada en vigor del Decreto-Ley 902 de 2017 al 31 de marzo de 2023. Sin embargo, dicha entidad no dio respuesta a la solicitud, por lo que surgen dudas con respecto a los egresos totales que se han efectuado para cumplir con el indicador del Plan Marco de Implementación de adjudicar tres millones de hectáreas (3.000.000 ha) provenientes del Fondo de Tierras para campesinos que carecen de ella o la tienen insuficiente.

Para constatar dicha información, se procedió a consultar el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO 2.0), en el que se encuentra consignado para el periodo de enero a marzo de 2023 que:

se formalizaron 464.596,66 hectáreas, a través de la adjudicación de 4.690 predios, beneficiando a 11.844 familias. Para el primer trimestre de 2023 se entregaron 78,84 Ha. beneficiando 13 familias a través de la adjudicación de 11 predios. Los datos reportados son el resultado de la gestión de la ANT a través de sus dos mecanismos de atención: por demanda, donde se atienden las solicitudes radicadas por los usuarios, y por oferta en los municipios que han sido priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural³.

No obstante, se observa que estas cifras no concuerdan con el reporte realizado a la ANT, dado que la entidad reportó, con corte a 31 de marzo de 2023, la expedición de 166 comprobantes de ingresos, de los cuales 7 han sido expedidos en la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2023. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo no puede constatar o hacer trazabilidad del número que ha ingresado al Fondo de Tierras por cada uno de los comprobantes de ingreso expedidos ni tampoco determinar cuántos predios han egresado para fines de adjudicación.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo solicitó nuevamente información a la Agencia Nacional de Tierras sobre la gestión realizada en lo que respecta a la adjudicación de predios del fondo de tierras a corte del 31 de marzo a 31 de julio de 2023, sin embargo, esta entidad reportó información sobre actos de adjudica-

² Oficio de Respuesta ANT. Radicado No. 20236007793761 del 08 de mayo de 2023

³ Departamento Nacional de Planeación. Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. Información consultada con corte al 31 de marzo de 2023. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/DEvqYcbAMKwebFzVtAbcYqQh>

ción anteriores a la vigencia del Decreto - Ley 902 de 2017⁴. Por lo que se puede concluir que, a la fecha, la Agencia Nacional de Tierras no ha adjudicado predio alguno en lo que va de este primer semestre de la vigencia 2023. Sin embargo, se observa que se han seguido ingresando predios al Fondo de Tierras provenientes de fuentes como la adquisición de predios y procesos agrarios especiales.

En ese orden de ideas, a criterio de la Defensoría del Pueblo, el indicador SIPO 2.0 debe consolidar las cifras totales de los predios ingresados y egresados que efectivamente se han adjudicado a los sujetos de reforma agraria desde la entrada en vigor del Decreto - Ley 902 de 2017 y no sobre actos de adjudicación de predios ocupados con anterioridad a la creación del Fondo de Tierras. En consecuencia, se hace necesario hacer una caracterización y depuración de los predios que se encuentran en el Fondo de Tierras que hayan ingresado sin ocupación previa y posteriormente hayan sido adjudicados, conforme a los procesos de acceso a tierra desde la entrada en vigor del Decreto - Ley 902 de 2017, todo esto con la finalidad de crear trazabilidad y certeza sobre el cumplimiento de este compromiso programático contenido en el Acuerdo de Paz, que a la fecha genera incertidumbre y ambigüedades en cuanto a su real cumplimiento.

Por otra parte, se observa que este indicador utiliza sin distinción dos verbos que persiguen objetivos disímiles. Por un lado, se menciona la expresión adjudicación que se refiere a la implementación de programas de acceso de tierras, como la adjudicación de baldíos y bie-

nes fiscales patrimoniales a favor de sujetos de reforma rural integral. Por otro, se encuentra el concepto de formalizar, desarrollado en el artículo 36 de la Ley 902 de 2017, donde se dispone que la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado.

Adicionalmente, a pesar de la claridad de las definiciones y reglas contenidas en la normatividad consultada, es importante resaltar que ha existido diferencias técnicas conceptuales sobre lo que se reporta en el indicador denominado hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas (A.9) y hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras (A.3). Según la Contraloría General de la República, esta dicotomía conceptual se ha evidenciado desde la adopción del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, puesto que el anterior Gobierno nacional tomó la determinación de que algunas fuentes alimenten al mismo tiempo estos dos indicadores⁵.

En efecto, el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, adoptado mediante Resolución 389 de 2021, establece que la meta de formalizar 7 millones de hectáreas

⁴ Agencia Nacional de Tierras. Oficio de respuesta n.º 20236007793761 del 16 de agosto de 2023

⁵ Contraloría General de la República. Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. 2022. P. 58

de pequeña y mediana propiedad se nutre, entre otras fuentes, de hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de baldíos, a pesar de que dicha fuente también aporta a la meta de entrega de 3 millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras al año 2028.

De lo expuesto, se puede observar que el indicador propuesto para medir la adjudicación de tres millones de hectáreas provenientes del Fondo de Tierras debería excluir fuentes relacionadas con la formalización de predios de propiedad privada, lo cual a su vez demanda una revisión del Plan Nacional de Formalización, teniendo en cuenta que esta misma variable es utilizada para medir los avances relacionados con la meta la formalización de 7 millones de hectáreas.

Dadas las anteriores aclaraciones, más allá de la discusión conceptual, para efectos de medir el avance en los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI), la Defensoría del Pueblo observa oportuno la revisión de los indicadores y la unificación de los métodos de reporte, de modo que las administraciones empleen criterios uniformes para el registro de información referente al cumplimiento de las metas relacionadas con la constitución y adjudicación de hectáreas al Fondo de Tierras, así como de formalización de la pequeña y mediana propiedad.

Esta disparidad de cifras se hace aún más evidente cuando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de varios medios de comunicación nacional ha indicado que las cifras reportadas por la Agencia Nacional de Tierras no guardan coherencia con las fuentes que deben alimentar los indicadores sobre adjudicación y formalización. A ello se suma que la Oficina de Inspección de Tierras de la

propia ANT elaboró un informe donde da cuenta que del millón de hectáreas reportadas como formalizadas en el Gobierno actual, más de 600.000 corresponden a gobiernos anteriores y cerca de 250.000 no tienen fecha exacta.

Estas inconsistencias evidencian que persiste la necesidad de clarificar la información que se debe reportar en los indicadores de adjudicación y formalización, puesto que la administración actual de la Agencia Nacional de Tierras viene presentando como resultados de este Gobierno las tierras que en administraciones anteriores ya habían cumplido los dos pasos necesarios para la titulación, esto es, la adjudicación de un baldío a través de un acto administrativo y la inscripción de ese predio en el Folio de Matrícula Inmobiliaria.

Sin embargo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha anunciado la revisión de las bases de datos de la Agencia Nacional de Tierras, y la publicación un contador de tierras que muestre los avances de la reforma agraria de forma más transparente. Igualmente, el Presidente de la República ordenó contratar a la empresa consultora Cifras y Conceptos para que haga una revisión pormenorizada de las bases de datos de formalización, entrega y compra de tierras de la Agencia Nacional de Tierras, con el único objetivo de que haya certeza sobre lo que se ha reportado en los indicadores de adjudicación y formalización en cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final.

Por otra parte, la Dirección de Acceso a Tierras de la ANT precisó a la Defensoría del Pueblo que los bienes que conforman el Fondo de Tierras, en los términos de los artículos 18 y 22 del Decreto Ley 902 de 2017 se gestionan a través del Inventario⁶, es decir, a través

⁶Oficio de Respuesta ANT. Radicado No. 20236007793761 del 08 de mayo de 2023

de una herramienta donde se relacionan las características de los predios que son objeto de administración por parte de la ANT y que a grandes rasgos se discriminan en bienes fiscales patrimoniales y baldíos de la Nación.

Entre las características que se relacionan en el Inventario, se corrobora si los predios están caracterizados y de igual manera se busca integrar 3 atributos adicionales: caracterización agroambiental, aptitud para aprovechamiento pecuario y aptitud para aprovechamiento agrícola. En ese contexto, se informó que, a corte 31 de marzo de 2023, la totalidad de los predios ingresados en el Fondo de Tierras y que han recibido visita de caracterización, asciende a 1821 de los cuales 1798 son bienes fiscales patrimoniales y 23 son bienes baldíos de la Nación⁷.

Es decir que, de la totalidad de los predios ingresados que ascienden a 20.406, solo se han caracterizado 1821, correspondientes al 8,9 % del consolidado total. En consecuencia, la Agencia Nacional de Tierras a la fecha del reporte de información no ha realizado una depuración del Fondo de Tierras para determinar, según las reglas aplicables dispuestas en el Decreto Ley 902 de 2017, cuáles bienes son aptos para ser adjudicados a sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural.

En otras palabras, se puede observar que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en la actualidad no tiene certeza de las condiciones de ocupación ni la aptitud agroeconómica de la gran mayoría de predios que se encuentran en el Fondo de Tierras, situación que dificultaría su adjudicación a sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural que carecen de

tierra o la tienen de manera insuficiente.

En ese mismo sentido, la Defensoría del Pueblo, en el tercer Informe Defensorial sobre el seguimiento y balance a la implementación del Acuerdo Final de Paz⁸ reiteró la necesidad de brindar mayor detalle a los reportes de la información asociada al ingreso de los predios al Fondo de Tierras, 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 privilegiar el procedimiento único de selección objetiva como se estableció en el Decreto Ley 902 de 2017. En ese sentido, a 30 de junio de 2023, persiste la necesidad de hacer una revisión de la trazabilidad de la totalidad de ingresos y egresos que se han efectuado desde la entrada en vigor del Decreto-Ley 902 de 2017, en aras de corroborar la población campesina atendida por los programas de acceso a tierras con los predios del Fondo de Tierras.

En consonancia con lo expuesto, para el reporte de los avances en materia de adjudicación de tierras, este informe tendrá en cuenta la asignación de derechos sobre bienes baldíos y bienes fiscales patrimoniales dispuestos en el Fondo de Tierras, que no presenten ocupaciones previas, así como los predios comprados mediante el subsidio de acceso a la tierra y las adjudicaciones realizadas mediante compra directas.

Bajo ese entendido, la ANT no ha adelantado entregas de predios rurales baldíos o fiscales patrimoniales a personas naturales y comunidades étnicas por la ruta de adjudicación, puesto que lo que se ha ejecutado es la entre-

⁷ Oficio de Respuesta ANT. Radicado No. 20236007793761 del 08 de mayo de 2023

⁸ Defensoría del Pueblo. Tercer Informe Defensorial sobre el seguimiento y balance a la implementación del Acuerdo Final de Paz. 2022.

ga de títulos sobre predios de la nación por la vía de reconocimiento de derechos, es decir, cuando se demuestra la ocupación previa.

Las entregas realizadas corresponden a solicitudes sin resolver radicadas ante el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) o aquellas que se elevan ante la ANT de ocupaciones iniciadas con anterioridad al 29 de mayo de 2017. Por ello, la mayor parte de los avances de gestión reportados por la ANT a la fecha de corte de este informe, 464.596,66 hectáreas reportadas como formalizadas y adjudicadas, obedecen al cumplimiento de la meta correspondiente de los 7 millones de hectáreas por formalizar, conforme a la información reportada por parte de la Agencia Nacional de Tierras en mayo de 2023.

Por lo anterior, se puede afirmar que no existe claridad sobre el número de personas han sido atendidas con predios del Fondo de Tierras desde la vigencia del Decreto – Ley 902 de 2017. Tanto es así, que ni en el SIPO 2.0 (Departamento Nacional de Planeación, 2023) ni el sitio web de la Agencia Nacional de Tierras se tiene un indicador sobre el número total de sujetos agrarios atendidos a través de los programas de acceso a tierras para campesinos que carecen de tierra o que la poseen de manera insuficiente para sus proyectos de vida y que efectivamente se hayan adjudicado en el marco del cumplimiento del Acuerdo de Paz desde la entrada en vigor del Decreto-Ley 902 de 2017.

1.1.2. Procesos especiales agrarios

En el Tercer Informe Defensorial de Seguimiento al Acuerdo de Paz⁹ se deja establecido que existe una gran cantidad de procesos agrarios especiales en gestión por parte de la Agencia Nacional de Tierras sin tener una decisión de fondo, lo que refleja un atraso significativo en este tipo de procedimientos que podrían contribuir como fuente para alimentar el Fondo de Tierras y poder atender los sujetos de ordenamiento social de la propiedad que se encuentran incluidos en programas de acceso a tierras de la Reforma Rural Agraria, toda vez que, del número de hectáreas comprometidas en estos procesos se podría avanzar en el cumplimiento de la meta pactada en los Acuerdos de Paz.

La Agencia Nacional de Tierras ha reportado desde la vigencia del Decreto-Ley 902 de 2017 a corte del 31 de marzo de 2023, que existen 37.510 procesos especiales agrarios en su inventario, de los cuales 542 son de deslinde, 35.677 de clarificación, 510 de extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, y 810 hacen parte de procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, lo que corresponde a un total de 2'300.000 hectáreas.

Del universo total de procesos reportados, 166 han sido trasladados de la Subdirección de Procesos Agrarios a la Dirección de Acceso a Tierras para que determine si estos se ingresan o no al Fondo de Tierras. Es decir, persiste un atraso significativo en la resolución de los procesos especiales agrarios a cargo de la

⁹Defensoría del Pueblo. Tercer Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz. 2022

Agencia Nacional de Tierras, lo que imposibilita que esta fuente aporte en mayor medida predios al Fondo de Tierras para cumplir con el propósito de la Reforma Rural Integral¹⁰.

Adicionalmente, la ANT informó a la Defensoría del Pueblo que, al 31 de marzo de 2023, se habían presentado 5 demandas del procedimiento único, con miras a que el juez competente determinara la decisión a la que hubiera lugar con respecto a los procesos agrarios en trámite.

En la jornada de seguimiento institucional realizada el 01 de junio de 2023, entre la Defensoría del Pueblo y la Agencia Nacional de Tierras, esta entidad informó que se había solicitado el retiro de las demandas, teniendo en cuenta que el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, dispuso que la Agencia Nacional de Tierras mediante acto administrativo se adoptarán las decisiones de fondo sobre los procesos administrativos agrarios de clarificación, deslinde, recuperación y extinción de tierras incultas, por lo que se contempla un control judicial posterior a través del ejercicio de la acción de nulidad agraria.

Ahora bien, en las mesas técnicas llevadas a cabo con la Subdirección de Procesos Agrarios de la Agencia Nacional de Tierras, el día 1 de junio de 2023 se pudo determinar que existe una talanquera en la gestión de los procesos de deslinde por parte de la Agencia Nacional de Tierras, referida al acotamiento de las rondas hídricas, puesto que la determinación de estas es de competencia de las autoridades ambientales a nivel territorial conforme a lo estipulado en el artículo 206 (Rondas Hídricas) de la Ley 1450 de 2011 - Plan Nacional de Desarrollo

2010-2014, Prosperidad para Todos, el cual establece que

Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual debe realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno nacional.

Dichos criterios fueron definidos por el Decreto 2245 de 2017. Se necesita, entonces, de la coordinación interinstitucional de la Agencia Nacional de Tierras y las Corporaciones Autónomas para cumplir con los criterios definidos por el ordenamiento jurídico en la gestión del proceso de deslinde. Por lo que se hace relevante que exista un instrumento jurídico de rango legal que permita inferir en la voluntad administrativa y financiera de las corporaciones autónomas en aras de cumplir de manera eficiente y eficaz con el propósito o finalidad que persigue este tipo de proceso agrario.

Bajo estos criterios, la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo le planteó a la ANT la posibilidad de presentar una iniciativa legislativa, en la que se adopten reglas que generen mayor disponibilidad presupuestal y la obligatoriedad para que las Corporaciones Autónomas Regionales puedan realizar en debida forma el acotamiento de las rondas hídricas sobre los humedales que son objeto del proceso de

¹⁰ Oficio de Respuesta ANT. Radicado No. 20236007793761 del 08 de mayo de 2023

deslinde, lo cual contribuiría a descongestionar el número de procesos que se encuentran represados a espera que se adelanten este tipo de procedimientos ambientales que convergen con el proceso de deslinde que realiza la Agencia Nacional de Tierras.

Es importante resaltar que la nueva administración de la Agencia Nacional de Tierras ha iniciado el proceso de descentralización misional en 32 Unidades de Gestión Territorial en todo el país, aumentando así las capacidades administrativas de gestión y de decisión. Se espera entonces que dicha descentralización contribuya a descongestionar el alto número de procesos agrarios especiales que carecen de una decisión de fondo, pese a que dichas diligencias administrativas podrían impactar en la provisión de bienes baldíos y fiscales patrimoniales al aprovisionamiento del Fondo de Tierras.

1.1.3 Compra directa de tierras

El artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, estableció mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria entre los cuales se determinó:

1. Saneamiento para la compra de tierras: en los eventos en que la ANT, en el marco de sus funciones, adquiera inmuebles por negociación directa, operará a su favor el saneamiento sobre la existencia de limitaciones, gravámenes, afectaciones o medidas cautelares que impidan el uso, goce y disposición plena del predio, incluso las que surjan con posterioridad al proceso de adquisición.

2. Compra directa de tierras al Frisco. La ANT podrá adquirir de manera directa:

- a. Inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo la figura de enajenación temprana, o cualquier otro mecanismo que establezca la ley.

- b. Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo el mecanismo de enajenación temprana, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014

- c. Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y sobre las que se declare la extinción de dominio, conforme lo establecido en el inciso segundo del artículo 105 de la Ley 1708 de 2014.

3. Compra directa de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas. La ANT podrá adquirir de manera directa los inmuebles rurales del Fondo para la Reparación de las Víctimas susceptibles de comercialización, de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005.

4. Transferencia directa por parte de otras entidades públicas. La ANT podrá adquirir de manera directa bienes inmuebles rurales de propiedad de las entidades públicas que cumplan con las condiciones para la implementación de programas de dotación de tierras.

5. Identificación, priorización compra de predios para la Reforma Rural Integral. Con el propósito de identificar predios idóneos para la reforma rural integral, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural (MADR), con el apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), adelantará análisis prediales a través de la consulta de información pública, plataformas institucionales, capas geográficas, uso de las tecnologías de la información y demás métodos indirectos. El análisis identificará los predios con áreas superiores a dos (2) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), calculadas por la metodología de Zonas Relativamente Homogéneas. Los predios que cumplan con las condiciones anteriormente referidas constituirán la base para definir núcleos territoriales para su intervención prioritaria.

Por otra parte, el artículo 62 (ibidem) definió y estableció un nuevo procedimiento de adquisición de tierras diferente al estipulado en el capítulo VI de la Ley 160 de 1994, mediante el cual la Agencia Nacional de Tierras (ANT) adelantará el procedimiento compuesto por las siguientes etapas:

1. Etapa preliminar. La etapa preliminar, a su vez, comprende las siguientes fases:

- Recepción de la solicitud. La ANT recibirá, por el medio que disponga, solicitudes contentivas de voluntad de venta por parte de personas naturales o jurídicas. La persona natural o jurídica que pretenda la venta de un predio suministrará los siguientes datos:

i. Precio.

ii. Número de folio de matrícula inmobiliaria.

iii. Demás información con la que se cuente respecto del predio.

iv. Nombre, razón social e identificación de la persona natural o jurídica.

b. Verificación de la información del pre-

dio. La ANT deberá determinar, a través de la consulta de información pública, plataformas de consultas institucionales, capas geográficas, interoperabilidad, uso de las tecnologías de la información y demás métodos indirectos, el cruce del predio objeto de trámite con posibles restricciones y/o condicionantes que restrinjan la potencial adjudicación. Con tal fin, de manera excepcional, consultará a las autoridades competentes, quienes deberán resolver la solicitud en el término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir de su recepción.

La ANT adelantará la verificación de la destinación, el uso, la identificación físico-catastral del predio, naturaleza jurídica y demás información requerida, a partir de métodos indirectos. Excepcionalmente, podrá practicar una visita al predio, con el fin de recoger o complementar dicha información.

c. Presentación de la oferta. En aquellos casos en los que la ANT concluya la viabilidad técnico-jurídica del predio, deberá informar de tal situación al solicitante, con el fin de que este, dentro de los siguientes cinco (5) días, presente la oferta en los términos del artículo 845 del Código de Comercio.

En aquellos casos en los que el predio no sea viable técnica o jurídicamente, tal situación deberá ser informada al solicitante, culminando así el procedimiento.

d. Avalúo comercial. Una vez recibida la oferta, la ANT solicitará la elaboración del respectivo avalúo comercial.

El avalúo comercial podrá ser elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o quien haga sus veces o cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre inscrito en el re-

gistro abierto de evaluadores y autorizada por lonja de propiedad raíz. Para efectos de la elaboración de avalúos comerciales, se dará aplicación a los criterios, parámetros y metodologías definidas por el IGAC y normatividad vigente en materia de avalúos.

2. Etapa inicial. La etapa inicial, a su vez, comprende las siguientes fases:

a. Oficio de aceptación de la oferta o intención de compra. En aquellos casos en los que se esté bajo los supuestos de hecho determinados en el parágrafo 2 de la fase anterior, la ANT, mediante oficio, deberá informar al oferente la aceptación de la oferta.

Para los casos en los que la oferta sea superior al avalúo comercial o se presente la situación contemplada en el parágrafo 1 de la fase anterior, la ANT deberá, mediante oficio, informar la intención de compra por el valor determinado.

b. Aceptación o rechazo de la intención de compra. El oferente, en el término de diez (10) días, deberá radicar comunicación en la que acepte o rechace la intención de compra presentada por la ANT. Asimismo, puede objetar el avalúo comercial.

c. Resolver objeciones. En caso de que el oferente presente objeciones respecto al avalúo comercial, la ANT evaluará la pertinencia de estas y, de ser el caso, dará traslado al evaluador para que sea atendida la objeción. Las objeciones al avalúo inicial, o su actualización, serán diligenciadas por peritos diferentes a los que hubiesen intervenido con anterioridad.

La ANT le comunicará al oferente la respuesta proferida respecto a la objeción presentada. El oferente, dentro de los cinco (5) días siguientes, deberá aceptar o rechazar la

oferta. En caso de rechazo, se entenderá culminando el procedimiento.

d. Entrega anticipada. Aceptada la oferta, las partes podrán pactar entrega material anticipada.

3. Etapa de cierre. La etapa de cierre, a su vez, comprende las siguientes fases:

a. Saneamiento. En caso de ser necesario, se dará aplicación al saneamiento para la compra de predios establecido en la presente ley.

Las medidas de saneamiento serán decretadas por la ANT mediante acto administrativo sujeto a registro.

b. Otorgamiento de la escritura pública e inscripción en la ORIP. Otorgada la escritura pública por parte de la respectiva notaria, la ANT, en un término no mayor de diez (10) días, deberá remitirla a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) para su inscripción.

Las escrituras públicas soportadas en el levantamiento topográfico, plano y descripción técnica de linderos tendrán efectos catastrales y registrales. Las oficinas de registro de instrumentos públicos inscribirán las modificaciones de área y/o linderos, de conformidad con lo señalado en la escritura pública y sus anexos.

c. Desembolso del pago. El pago del precio se realizará en estricto orden cronológico de perfeccionamiento del negocio jurídico conforme a la disponibilidad presupuestal.

d. Ingreso al Fondo de Tierras. Recibido materialmente el predio, la ANT procederá con el ingreso del predio al Fondo de Tierras.

En ese orden de ideas, el texto final que contiene la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

desestima el procedimiento de compra forzosa, la cual fue entendida como un mecanismo expropiatorio en el que se buscaba declarar utilidad pública predios de propiedad privada para cumplir con los propósitos de la reforma rural integral. La Defensoría del Pueblo resalta la decisión del Gobierno nacional y del Congreso de la República en aras de buscar mecanismos que generen consenso entre los diferentes actores que convergen en la Reforma Rural Integral. Adicionalmente, con la adopción del Plan Nacional de Desarrollo se crean nuevas alternativas o mecanismos para acceder de manera oportuna y eficaz a tierra productiva como fuente para alimentar el Fondo de Tierras.

En cuanto a los compromisos de compra de tierras anunciados por el Gobierno nacional, específicamente en lo que se refiere a la adquisición de 259.526 hectáreas ofertadas por la Federación Colombiana de Ganaderos, la Defensoría del Pueblo observa que con corte al 31 de marzo de 2023, del universo total de bienes ofrecidos por dicha Federación, la Agencia Nacional de Tierras ha identificado que solo 525 predios que corresponden a 90.714 hectáreas cuentan con viabilidad jurídica y física, y no se cruzan con solicitudes de restitución de tierras. Sin embargo, del total de predios identificados preliminarmente como viables, para el 31 de marzo de 2023, solamente 20 predios de los 525 contaban con la elaboración de informes agronómicos.

Ahora bien, de conformidad con la información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras en el mes de agosto de 2023, para el periodo comprendido entre el 31 de marzo y el 31 de julio de 2023, se han ofertado 214 predios

adicionales por parte de FEDEGAN, de los cuales 64 cuentan con viabilidad jurídica, física y agronómica para dicho periodo¹¹.

Adicionalmente, la Agencia Nacional de Tierras reportó que desde la vigencia del Decreto 902 de 2017 a corte del 31 de marzo de 2023 se han adquirido los siguientes predios por parte de la Dirección de Acceso de tierras y la Dirección de Asuntos Étnicos¹²:



¹¹ Oficio de respuesta ANT. Radicado No. 202360009597381 del 16 de agosto de 2023.

¹² Oficio de Respuesta ANT. Radicado No. 20236007793761 del 08 de mayo de 2023

Tabla 1**Compra directa de tierras desde la vigencia del Decreto 902 de 2017**

DEPENDENCIA	DESTINACIÓN	N.º DE BIENES	ÁREA QUE INGRESA HAS
DAE	Afrocolombianos	22	2.790,6124
DAE	Indígenas	241	18.833,1647
DAT	Campesinos	95	7.783,3799
DAT	Desmovilizados y Rein- corporados a la vida civil	15	865,4038
TOTAL		373	30.272,5608

Nota. Fuente: ANT, marzo de 2023.

La Defensoría del Pueblo observa que el Gobierno nacional ha priorizado la implementación de la Reforma Rural Integral en el Plan Nacional de Desarrollo, con la inclusión de una importante asignación presupuestal para el punto 1 del Acuerdo Final (82 % del total asignado a la implementación de la paz). Sin embargo, de la lectura sistemática de las diferentes declaraciones del Gobierno nacional, se infiere que uno de los programas fundamentales de la Reforma Agraria que impulsa el Gobierno, es la compra de 3 millones de hectáreas para campesinos que carecen de tierra o la tienen de manera insuficiente.

Se hace importante resaltar que, para cumplir con los propósitos de la Reforma Rural Integral, las tierras objeto del Acuerdo deben ser

de propiedad privada y deben estar libres de cuestionamientos por parte de la autoridad de restitución de tierras, no deben tener procesos agrarios en curso y deben cumplir con los requerimientos ambientales y agrarios que impone el ordenamiento jurídico. Los predios deben estar saneados fiscalmente y en posesión del propietario legítimo.

Por último, se observa la necesidad de fortalecer la gestión administrativa en el proceso de adquisición de tierras de la Agencia Nacional de Tierras, toda vez que para el corte mencionado se habían adquirido por compra directa de tierras 61 predios con un área total de 7.028 hectáreas¹³, lo cual supone un reto superior en aras de adjudicar los 3 millones de hectáreas de la meta definida en el Acuerdo Final.

¹³ Oficio de Respuesta ANT. Radicado No. 20236007793761 del 08 de mayo de 2023

1.1.4 Transferencia de bienes fiscales por parte de la SAE

La Agencia Nacional de Tierras reportó que durante la vigencia 2023 la SAE S. A. S. y la ANT, vienen desarrollando mesas de trabajo con un importante ejercicio de articulación, orientado a definir líneas de trabajo conjunto y a generar rutas más expeditas que permitan abordar temas como i) la entrega material por parte de la SAE a la ANT, de predios extintos que ya cuentan con transferencia jurídica y ii) revisión y priorización de predios extintos a ser solicitados en transferencia¹⁴.

Respecto de la primera línea temática, la ANT informó haber realizado en el mes de marzo de 2023, diligencias de entrega y recepción material respecto de seis predios ubicados en los departamentos de Caquetá y Boyacá. En cuanto a la segunda línea de trabajo, se informa que conjuntamente se realizó un primer ejercicio de priorización del listado de predios extintos con los que cuenta la SAE, a efectos de identificar aquellos que de acuerdo con la SAE no requerirían saneamiento catastral, y registran ocupaciones. En ese sentido, por parte de ANT se ha realizado la revisión jurídica y técnica preliminar de 37 FMI en distintos municipios del país, con el objetivo de identificar aquellos que pueden ingresar al Fondo de Tierras¹⁵.

Así mismo, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) informó a la Defensoría del Pueblo que, desde 2016 la Agencia Nacional de

Tierras ha solicitado un total de 77 predios, cuyo estado actual es el que se muestra en el siguiente recuadro. Adicionalmente, dispuso que durante el trimestre comprendido entre el 1º de enero al 31 de marzo de 2023, se han entregado a nivel nacional un total de 38 inmuebles¹⁶.

Tabla 2
Predios solicitados en transferencia definitiva por la SAE 2016-2023

CANTIDAD FMI	OBSERVACIÓN
74	Transferidos Jurídicamente
71	Entregados Materialmente
2	En Elaboración del Acto Administrativo
1	Pendiente de Inscripción en la ORIP

Nota. Fuente: SAE, junio de 2023

Por otra parte, en el tercer Informe de seguimiento al Acuerdo Final, la Defensoría del Pueblo evidenció una serie de barreras que incidían negativamente en la transferencia y posterior adjudicación de predios en favor de comunidades campesinas sin tierra o tierra insuficiente. En consecuencia, la SAE¹⁷ precisó que, en el proceso de análisis para emitir las viabilidades jurídicas, técnicas y administrativas se presentan las siguientes dificultades:

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

¹⁶ Oficio de Respuesta SAE. Radicado No. 20233020243541 del mes de junio de 2023

¹⁷ Ibid

- **Acceso a la información de terceros:** en el proceso de análisis, la SAE S. A. S. requiere datos que reposan en alcaldías, corporaciones autónomas y/o curadurías, motivo por el cual se deben realizar solicitudes de información lo que prolonga término de estudio.
 - **Situación de orden público:** algunos de los inmuebles se encuentran ubicados en zonas de difícil acceso con ocasión a las condiciones de seguridad frente a la alta presencia de bandas criminales que promueven y participan de conductas delictivas.
 - **Ocupación irregular:** la SAE S. A. S. cuenta con facultades de policía administrativa contempladas en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 para la recuperación material de inmuebles que conforman el Frisco, no obstante, varios de los inmuebles son ocupados por sujetos de especial protección constitucional y sujetos vulnerables que en ocasiones impiden el acceso a los inmuebles e instauran diferentes acciones judiciales que impiden continuar con el trámite de viabilidades.
 - **Vías de acceso:** algunos de los inmuebles no cuentan con vías de acceso, o las vías disponibles se encuentran en malas condiciones físicas, lo que impide realizar las visitas de inspección.
 - **Saneamientos físico-catastrales:** la Resolución Conjunta IGAC 1101 SNR 11344 de 2020 establece el deber de sanear física catastralmente los inmuebles cuyas diferencias de cabidas y linderos entre lo depositado en títulos y la información reportada en el gestor catastral no se encuentran dentro de los rangos de tolerancia.
- Lo anterior, causa que se deben adelantar múltiples acciones de cara a la transferencia de los bienes, retrasando su asignación en favor de las poblaciones destinatarias con ocasión a los tiempos manejados por el IGAC y los gestores catastrales descentralizados.
- **Georreferenciación:** algunos de los inmuebles objeto de transferencia no cuentan con polígono catastral lo que imposibilita la ubicación de manera adecuada.
 - **Inscripción de sentencias en el Certificado de Libertad y Tradición de los inmuebles objeto de transferencia:** algunos de los inmuebles no cuentan con el registro de la sentencia de extinción del derecho de domino en favor del estado a través del Frisco, la cual se encuentra a cargo de la autoridad judicial, motivo por el cual, la SAE S. A. S. debe solicitar la inscripción ante las diferentes Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, lo que retrasa la emisión de viabilidades jurídicas¹⁸.
- A partir de estas barreras identificadas por la SAE, la entidad informó a la Defensoría del Pueblo haber realizado mesas de trabajo con la Agencia Nacional de Tierras, las cuales han permitido la definición de rutas de trabajo que permiten optimizar los tiempos establecidos respecto a la figura jurídica de transferencia definitiva. Particularmente, la SAE y la ANT definieron que aquellos predios que registraban resoluciones de transferencias inscritas a favor de la ANT, y que por razones de ocupaciones irregulares no se había adelantado su entrega, sean recibidos materialmente por la ANT en aras de realizar la formalización de dichas ocupaciones que, en la mayoría de los casos es ejercida por campesinos y campesinas

¹⁸ Oficio de Respuesta SAE. Radicado No. 20233020243541 del mes de junio de 2023.

sin tierra, entre otros sujetos en condición de vulnerabilidad que podrían acreditar los requisitos para ser beneficiarios del programa de acceso a tierras establecido en el artículo 4 del Decreto 902 de 2017.

Esta medida es recibida con beneplácito por parte de la Defensoría del Pueblo, en tanto se reconoce la posibilidad de regularizar ocupaciones de hecho sobre estos bienes fiscales transferidos jurídicamente por la SAE a la ANT, con el objeto de garantizar el derecho de acceso a la propiedad de campesinos, campesinas o asociaciones sin tierra o con tierra insuficiente, que en un gran número de casos se han asentado históricamente en dichos predios para el desarrollo pacífico de actividades productivas y para la realización de sus proyectos de vida.

Lo anterior, supone un redireccionamiento en pro del reconocimiento de derechos a la tierra del campesinado, en la medida en que la ANT se abstenía de adelantar cualquier acción de regularización, argumentando la imposibilidad de adelantar procedimientos de selección directa en virtud del Decreto 902 de 2017, lo que a la postre conllevaba a que dicha entidad solicitara a la SAE la activación del poder de policía administrativa para decretar y practicar desalojos, a sabiendas que un gran porcentaje de la población que registra dinámicas de ocupación en dichos bienes fiscales, se encuentra en condición de vulnerabilidad y carece o cuenta con tierra insuficiente.

Ahora bien, la Sociedad de Activos Especiales, conforme a la estrategia de Tierras para la Paz Total, busca por mandato popular del presidente Gustavo Petro, entreagar los derechos de uso de un territorio a

las comunidades históricamente excluidas y, junto a otras entidades públicas y privadas, brindar herramientas que permitan el tránsito de una economía ilícita a una economía productiva. Por ello, la SAE ha definido un procedimiento para la selección de organizaciones sociales y comunitarias como depositarios provisionales.

En ese sentido, la SAE S. A. S. parte de la figura del depósito provisional que se encuentra reglamentada en el numeral 4 del artículo 92 y artículo 99 de la Ley 1708 de 2014, donde se desarrollan los mecanismos para facilitar la administración de bienes de extinción de dominio y afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio. De igual forma, la entidad señala que en la Metodología de Administración de los Bienes del Frisco, se estableció la definición de los depositarios provisionales populares, indicando que es una figura

dirigid[a] a la selección, asignación y evaluación de todas las organizaciones sociales, populares y comunitarias, que estén conformadas como Persona Jurídica ESAL (Entidad Sin Ánimo de Lucro) territorialmente en cada una de las zonas de influencia de las Gerencias Regionales de la SAE S. A. S., y/o, tengan la capacidad administrativa, financiera, legal para ser parte del Registro de Depositarios Provisionales Populares de inmuebles urbanos y rurales con el fin de hacerlos productivos, generar valor público y fortalecer el trabajo asociativo en el territorio; cumpliendo con las condiciones y requisitos previstos en este capítulo¹⁹.

Adicionalmente, la SAE informó que en la Metodología de Administración de los Bienes del Frisco y en los términos de referencia

¹⁹ Oficio de Respuesta SAE. Radicado No. 20233020243541 del mes de junio de 2023.

de cada convocatoria, se establecen los requisitos mínimos para la participación en la convocatoria pública, en las que se indica que las personas naturales y/o jurídicas interesadas, ingresarán a través de la plataforma tecnológica dispuesta por la SAE S. A. S. para el registro y cargue de documentos, este aplicativo garantiza la observancia de los principios de

igualdad y transparencia, y permitirá además realizar el análisis de las solicitudes y la verificación de cumplimiento de requisitos mínimos.

Así pues, las personas naturales y/o jurídicas que estén interesadas en hacer parte del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores podrán inscribirse en una de las siguientes modalidades indicadas por la SAE:

Tabla 3
Modalidades depositarios bienes del Frisco

Modalidad	Descripción de la modalidad	Categorías habilitadas para la inscripción
Modalidad 1: Depositario Provisional	Dirigida a todas aquellas personas naturales y/o personas jurídicas.	Interesadas en la administración de: Inmuebles Urbanos Inmuebles Rurales Sociedades y establecimientos de comercio. Nota: El aspirante podrá seleccionar una o todas las categorías siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en los términos de la convocatoria.
Modalidad 2: Depositario provisional con funciones de liquidador	Dirigida a todas las personas naturales y/o jurídicas.	Interesadas en la administración de: Sociedades en liquidación.
Modalidad 3: Depositario Popular	Dirigida a las organizaciones sociales, populares y comunitarias, que estén conformadas como Persona Jurídica ESAL [Entidad Sin Ánimo de Lucro].	Interesadas en la administración de: Inmuebles Urbanos Inmuebles Rurales

Nota. Fuente: SAE, junio de 2023

El procedimiento de gestión identificado P-RR2-030 de la SAE dispone el “procedimiento de convocatoria y selección de depositarios provisionales”, así como los términos de referencia señalan cuáles son los requisitos

de que deben cumplir las personas interesadas en formar parte del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

Tabla 4
Requisitos para el registro como depositario provisional

Modalidad	Requisitos
Modalidad 1: Depositario provisional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Carácter financiero: declaración de renta, estados financieros, certificación bancaria 2. Formación profesional: diploma de grado profesional, tarjeta profesional, certificado de antecedentes 3. Constitución y funcionamiento de la persona jurídica: certificado de existencia y representación legal, relación de socios, estructura organizacional, portafolio de servicios. 4. Requisitos por categoría: <ul style="list-style-type: none"> o Inmuebles: experiencia de dos (02) años en la administración de inmuebles. Certificado RAA. o Sociedades y establecimiento de comercio: experiencia de dos (02) años en cargos gerenciales o directivos incluyendo miembro de Junta o Consejo Directivo. Experiencia de por lo menos seis (06) meses para la actividad económica inscrita.
Modalidad 2: Depositario provisional con funciones de liquidador	<ol style="list-style-type: none"> 1. Carácter financiero: declaración de renta, estados financieros, certificación bancaria 2. Formación profesional: diploma de grado profesional, tarjeta profesional, certificado de antecedentes 3. Constitución y funcionamiento de la persona jurídica: certificado de existencia y representación legal, relación de socios, estructura organizacional, portafolio de servicios. 4. Requisitos categoría liquidador: certificación con la indicación de la categoría, que soporten que se encuentra inscrito como liquidador en el registro de liquidadores de Fogafin, Superintendencia de Sociedades u otra Superintendencia y se han desempeñado como tal durante por lo menos dos (02) años.

Modalidad 3:
Depositario popular

1. Constitución y funcionamiento de la persona jurídica: certificado de existencia y representación legal y relación de las personas que integran la junta directiva y representante legal.
2. Requisitos por categoría: documentos que acrediten en los últimos dos (2) años la experiencia en gestión de recursos en proyectos, programas, donaciones, acuerdos y/o estrategias territoriales que estén acordes a su objeto social como organización y dentro del marco territorial donde esté interesado ser depositario provisional popular. [certificaciones, contratos y/o acuerdos].

Nota. Fuente: SAE, junio de 2023

En relación con las obligaciones de los depositarios, es importante señalar que las mismas se encuentran establecidas en el artículo 2.5.5.6.6 del Decreto 1068 de 2015 y en el capítulo 5, numerales 5.5 a 5.5.2. de la Metodología de Administración de los Bienes del Frisco. Finalmente, y como se ha indicado en líneas anteriores, la participación de las personas interesadas se realiza mediante las convocatorias públicas realizadas por la SAE S. A. S.

Una de las conclusiones a las que se llegó en el tercer Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final de la Defensoría del Pueblo²⁰ se refería a la necesidad de determinar los mecanismos de administración para hacer entrega de tierras por parte de la SAE a los sujetos de ordenamiento de la propiedad rural, situación analizada en párrafos anteriores y que permite acreditar la existencia de una reglamentación que define con claridad el procedimiento de convocatoria, los requisitos de que deben cumplir las personas interesadas, las modalidades de inscripción y las etapas selección de depositarios provisionales.

Adicionalmente, se hacía necesario establecer cuál sería la ruta jurídica para que esos posibles depositarios fueran beneficiarios de la adjudicación por parte de la Agencia Nacional de Tierras. En cuanto a ese último supuesto, la SAE ha determinado que con referencia al marco legal que regía con anterioridad al artículo 210 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, que modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, no era posible la adjudicación con destinación específica, ya que establecía que los inmuebles rurales extintos con vocación agropecuaria debían ser asignados directamente a la Agencia Nacional de Tierras, salvo que fuese solicitado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o la Agencia para la Reincorporación y Normalización.

Así las cosas, el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023 que modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, dispone:

²⁰ Defensoría del Pueblo. Tercer Informe de Seguimiento del Acuerdo de Paz. 2022

(...) Artículo 210. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así: Artículo 91. Administración y destinación. Artículo 91. Administración y destinación.

(...)

El administrador del Frisco podrá transferir activos extintos bajo su administración a los beneficiarios que determine la Agencia Nacional de Tierras (ANT), Unidad Administrativa de Gestión y Restitución de Tierras (URT), Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), Agencia para el Desarrollo Rural (ADR) Servicio Educativo Nacional de Aprendizaje (Sena), Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), Agencia para la Renovación del Territorio (ART), de acuerdo con sus programas misionales. (...)

Es por lo anterior, que la asignación de predios a favor de los sujetos de ordenamiento que hayan sido entregados en administración podrá ser transferidos directamente a los beneficiarios que determine la ANT, ADR o URT, lo cual abre la posibilidad de hacer destinaciones específicas en beneficio de depositarios provisionales populares.

Así las cosas, la ruta jurídica para adjudicación de dichos predios a favor de las comunidades campesinas beneficiarias de la asignación de derechos de uso depende: 1. Del resultado del proceso de extinción. 2. La aceptación de transferencia del inmueble por parte de ANT, salvo que el predio haya sido solicitado previamente por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o por la Agencia Nacional para la

Reincorporación y la Normalización, en caso de que el predio sea declarado extinto. 3. Que la autoridad de tierras establezca el beneficiario de adjudicación. Lo anterior de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo Ley 2294 de 2023 el cual modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014.

Por otro lado, la segunda ruta jurídica es la establecida en el artículo 208 de la Ley 2294 de 2023:

(...) Artículo 208. Destinaciones específicas. El administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) podrá transferir a título gratuito los bienes muebles e inmuebles sobre los que se declare la extinción de dominio, en las siguientes destinaciones específicas:

(...)

3. A favor de entidades públicas o entidades sin ánimo de lucro cuando sea requerido para implementación de acuerdos de paz para la ejecución de proyectos productivos en el marco de la paz total, para lo cual el administrador del Frisco estará facultado para realizar y gestionar las inversiones necesarias con miras a que dicho bien pueda ser saneado tanto jurídica como materialmente y destinado de manera definitiva conforme a la metodología de administración de los bienes del Frisco.

4. Para garantizar el derecho a la vivienda digna de los colombianos en condiciones socioeconómicas vulnerables, pertenecientes a los grupos Sisbén A, B y C. Para lo cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, junto con el administrador del Frisco, definirán

la metodología que permita que dicho bien pueda ser saneado tanto jurídica como materialmente y destinado al uso de vivienda.

5. Las entidades territoriales podrán solicitar la asignación de bienes administrados por el Frisco que puedan ser utilizados para la reubicación de casas de justicia y centros de detención para penas cortas (...).

Por lo anterior, toda vez que los predios dados en destinación provisional se encuentran en proceso de extinción del derecho de dominio, no es procedente fijar una ruta que necesariamente conduzca a la adjudicación de los inmuebles, puesto que ello depende de las results del proceso judicial. Situación que, de acuerdo con la SAE, es aclarada desde el inicio a los destinatarios provisionales con el fin de evitar la generación de falsas expectativas.

1.1.5 Sustracción de Zonas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2a de 1959.

De conformidad con lo informado por la Dirección de Acceso a Tierras, a continuación, se presenta la información de las solicitudes de sustracción realizadas por la ANT y su estado actual al 31 de marzo de 2023, con base en las rutas jurídicas de sustracción de áreas de reserva forestal de Ley 2da establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), a saber:

I) Sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural

de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011.

II) Resolución 168 de 2013 en la que se establece el procedimiento para la sustracción definitiva de áreas de reservas forestales nacionales o regionales para la adjudicación de terrenos baldíos por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), a Entidades Territoriales destinados a ciertas actividades. Bajo esta ruta, solo es posible interponer el trámite de sustracción para adjudicación a entidades de derecho público para centros educativos, centros de salud y acueductos veredales.

La Agencia Nacional de Tierras informó sobre las solicitudes de sustracción de ZRF realizadas y que se encuentran en espera a pronunciamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Gráfica 1**Solicitudes de sustracción a espera de decisión de fondo del Ministerio de Ambiente 2018-2022****Solicitudes de sustracción de ZRF realizadas por la ANT**

Objeto de la solicitud	ZRF ley 2/59	Mpio.	Dpto.	Fecha solicitud/vigencia	Área solicitada (Has)	Pronunciamiento MADS	Fecha Pronunciamiento MADS	Estado	Área Sustituída (Has)
RR/ Titulación	RF Río Magdalena	Cantagallo, San Pablo, Siniti, Morales	Sur Bolívar	6/06/2018	328919,3	Auto 327 – apertura de trámite por MADS	23/12/2021	En espera del pronunciamiento del MADS	NA
EDP/ Adjudicación a entidades de derecho público	RF Sierra Nevada de Santa Marta	El Copey	Cesar	28/08/2019 14 predios	3,16	Auto 001 – apertura de trámite por MADS Auto 028 – Requerimiento de información por MADS	16/01/2020 12/05/2021 Respondido por ANT en 9/09/2021	En espera del pronunciamiento de fondo por MADS	NA
EDP/ Adjudicación a entidades de derecho público	RF Serranía de los Motilones	La Paz	Cesar	28/08/2019 2 predios	0,271	Auto 132 – Apertura de trámite por el MADS	1/07/2020	En espera del pronunciamiento del MADS	NA
EDP/ Adjudicación a entidades de derecho público	RF Serranía de los Motilones	La Jagua de Ibirico	Cesar	28/08/2019 10 predios	2,004	Auto 131 – Apertura de trámite por el MADS	1/07/2020	En espera del pronunciamiento del MADS	NA
EDP/ Adjudicación a entidades de derecho público	RF Serranía de los Motilones	Agustín Coda zzi	Cesar	28/08/2019 3 predios	1,073	Auto 130 – Apertura de trámite por el MADS	1/07/2020	En espera del pronunciamiento del MADS	NA
EDP/ Adjudicación a entidades de derecho público	RF Amazonía	San Vicente del Caguán	Caquetá	23/12/2022 4 predios	3,99	Sin respuesta por parte de MADS	N/A	En espera del pronunciamiento del MADS	NA

Fuente: Dirección de acceso a tierras

Adicionalmente, la ANT informó sobre los procesos de sustracción que fueron radicados por el extinto Incoder, pero sobre los cuales la

ANT ha realizado gestión y ha atendido los requerimientos de la autoridad ambiental:

49

Gráfica 2

Solicitudes de sustracción radicadas desde el Incoder

Solicitudes de sustracción realizadas por incoder e impulsadas por ANT

Objeto de la solicitud	ZRF ley 2/59	Mpio.	Dpto.	Fecha solicitud/vigencia	Área solicitada (Has)	Pronunciamiento MADS	Fecha Pronunciamiento MADS	Gestión ANT	Estado
RA/ Titulación	RF Pacífico	Policarpa	Nariño	29/08/2013		Resolución 2032	4/10/2017	Atención a ajustes solicitados por MADS	
					14192,91				Sustraído
RA/ Titulación	RF Pacífico	El Rosario	Nariño	29/08/2013		Resolución 2033	4/10/2017	Atención a ajustes solicitados por MADS	
RA/ Titulación Constitución de ZRC	RF Serranía de los Motilones y Río Mag- dalena	Perijá [Chiriguaná, Curumaní, Chimichagua y Pailitas]	Cesar	15/05/2014	74946,87	Auto 196/2014 inicio de trámite MADS expediente SRF274	28/05/2014	2016: Ajustado y presentado al MADS por ANT (oficio E1-2016-030663 del 23/11/2016). 2018: MADS emite Auto 267 del 2017. Se ajusta y se radica el 18 de febrero del 2018	Suspendido por MADS
RA/ Titulación	RF Río Magda- lena	El Bagre	Antioquia	23/07/2012	25044,12	Radicado N° 4120-E1-8957 de ANLA- Apertura expediente SRF170	27/02/2013	2017: Auto MADS 266 12/07/2017 reg. ajustes 2018: Ajustes y Radicación por ANT 18/02/2018	Sin rta. de fondo

Nota. Fuente: ANT, Dirección de Acceso a Tierras, marzo de 2023

A continuación, se indica la información frente a las áreas que han sido sustraídas por Ministerio de Ambiente a favor de la ANT desde 2017 y hasta la fecha. Se precisa que la

información frente a la población beneficiada se deriva del diagnóstico socioeconómico que hace parte del estudio de sustracción radicado ante el MADS:

Gráfica 3

Áreas sustraídas 2017-2023

Áreas sustraídas a favor de la ANT

Objeto de la solicitud	ZRF ley 2/59	Mpio.	Dpto.	Fecha solicitud/vigencia	Pronunciamiento MADS	Fecha Pronunciamiento MADS	Estado	Área sustraída (Has)	Población
RA/ Titulación	RF Pacífico	Polcarpa	Nariño	29/08/2013	Resolución 2032	4/10/2017	Sustracción Definitiva	10529,71	762 familias, 3084 personas (Diagnóstico 2012)
RA/ Titulación	RF Pacífico	El Rosario	Nariño	29/08/2013	Resolución 2033	4/10/2017	Sustracción Definitiva	3663,2	

Fuente: Dirección de acceso a tierras

Conforme a lo manifestado por la Dirección de Acceso a Tierras, en la siguiente tabla se relaciona el consolidado de los trámites en curso por solicitudes de sustracción de ZRF rea-

lizadas por el extinto Incoder o por la ANT, y sobre los cuales no se ha obtenido pronunciamiento de fondo por parte de MADS:

Gráfica 4

Consolidado de solicitudes de sustracciones en curso 2012–2022

Trámites de sustracción de ZRF en curso ante el MADS

Objeto de la solicitud	ZRF ley 2/59	Mpio.	Dpto.	Fecha solicitud/vigencia	Área solicitada(Has)	Pronunciamiento MADS	Fecha Pronunciamiento MADS	Estado
RA/ Titulación	RF Río Magdalena	El Bagre	Antioquia	23/07/2012	25044,12	Radicado N° 4120-EI-8957 de ANLA- Apertura expediente SRF170	27/02/2013	En espera de respuesta de fondo del MADS
RA/ Titulación Constitución de ZRC	RF Serranía de los Motilones y Río Magdalena	Perijá [Chiriguaná, Curumaní, Chimichagua y Pailitas]	Cesar	15/05/2014	74946,87	Auto 196/2014 inicio de trámite MADS expediente SRF274	28/05/2014	ANT entre 2017 - 2018 gestionó y respondió los requerimientos de MADS, pero no obtuvo respuesta de fondo
						Suspendido por Auto 129/2018 del MADS	19/04/2018	Suspensión temporal del trámite - Sentencia pueblo Yukpa
						Resolución 0987/2021 - Medida preventiva MADS	17/09/2021	Suspendido por MADS - Medida preventiva amparo de derechos CP pueblo Yukpa

Objeto de la solicitud	ZRF ley 2/59	Mpio.	Dpto.	Fecha solicitud/vigencia	Área solicita-da(Has)	Pronun-ciamiento MADS	Fecha Pro-nunciamien-to MADS	Estado
RA/ Titulación	RF Río Magdalena	Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa, Sinito, Morales	Sur Bolívar	6/06/2018	328919,3	Auto 327 – apertura de trámite por MADS	23/12/2021	A la espera de pronunciamiento de fondo por MADS
EDP/ Adjudicación a Entidades de Derecho Público	RF Sierra Nevada de Santa Marta	El Copey	Cesar	28/08/2019 14 predios	3,16	Auto 001 – apertura de trámite por MADS Auto 028 – Requerimiento de información por MADS	16/01/2020 12/05/2021 Respondido por ANT en 9/09/2021	A la espera de pronunciamiento de fondo por MADS
EDP/ Adjudicación a Entidades de Derecho Público	RF Serranía de los Motilones	La Paz	Cesar	28/08/2019 2 predios	0,271	Auto 132 – Apertura de trámite por el MADS Expediente SRF 528	1/07/2020	Suspendido por-MADS- Medida preventiva amparo derechos CP pueblo Yukpa
EDP/ Adjudicación a Entidades de Derecho Público	RF Serranía de los Motilones	La Jagua de Ibirico	Cesar	28/08/2019 10 predios	2,004	Auto 131 – Apertura de trámite por el MADS Expediente SRF 527	1/07/2020	Suspendido por-MADS- Medida preventiva amparo derechos CP pueblo Yukpa
EDP/ Adjudicación a Entidades de Derecho Público	RF Serranía de los Motilones	Agustín Coda zzi	Cesar	28/08/2019 3 predios	1,073	Auto 130 – Apertura de trámite por el MADS Expediente SRF 526	1/07/2020	Suspendido por-MADS- Medida preventiva amparo derechos CP pueblo Yukpa
EDP/ Adjudicación a Entidades de Derecho Público	RF Amazonía	San Vicente del Caguán	Caquetá	23/12/2022 4 predios	3,99	Sin respuesta por parte de MADS	N/A	Suspendido por-MADS- Medida preventiva amparo derechos CP pueblo Yukpa

Nota. Fuente: ANT, Dirección de Acceso a Tierras, marzo de 2023

En el informe rendido por la Agencia Nacional de Tierras sobre el estado de avance a las solicitudes de las zonas de sustracción de reserva forestal, se observa que, a corte de 31 de marzo de 2023, esta entidad ha solicitado la sustracción sobre un total de 448.048,07 ha, correspondientes a 18 solicitudes de predios ubicados en las siguientes ZRF: cuatro de la zona de reserva del río Magdalena, una de la zona de reserva de Sierra Nevada de Santa Marta, una de la zona de reserva central, cuatro de la zona de reserva de la Amazonia, cinco de la zona de reserva del Pacífico, tres de la zona de reserva de la serranía de los Motilones y una que se traslapa en las zonas de serranía de los Motilones y río Magdalena. De estas se han sustraído el total 14.192,91 de las zonas de reserva forestal del Pacífico en los municipios del Rosario y Policarpa.

Del seguimiento realizado por la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, se puede observar que, respecto de esta fuente de ingreso al Fondo de Tierras, se requiere la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que en el marco de sus funciones agilice las actuaciones administrativas en aras de hacer más eficiente y eficaz el procedimiento administrativo que conlleve a finiquitar las solicitudes de sustracción de zonas de área forestal de la Ley 2 de 1959 que se encuentran pendientes y así contribuir al aporte de las diferentes fuentes que alimentan el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral de los sujetos agrarios de que trata la Ley 902 de 2017.

Ahora bien, es importante señalar que en las bases del Plan Nacional de Desarrollo se estipuló que el Gobierno nacional implementará

una estrategia en reservas forestales de la Ley 2 de 1959, en la que se incluya concesiones para el uso forestal y de la biodiversidad. Además, se podrán establecer mecanismos alternativos de acceso y formalización de la tenencia de tierras (títulos verdes), armonizando y reconvirtiendo los usos para compatibilizarlos con los objetivos de conservación sin que ello implique sustracciones, por lo que se prevé implementar mecanismos de coordinación intersectorial para precisar el régimen jurídico de los bienes estatales no adjudicables, atendiendo al reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional.

En ese sentido, el Gobierno nacional ha anunciado que, a través del Ministerio de Ambiente y la ANT, se encuentran adelantando gestiones para avanzar en la propuesta de modificación del procedimiento encaminado al otorgamiento de derechos de uso, contenido en los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020, en lo que tiene que ver con la modalidad de aprovechamiento para los baldíos ubicados en zona de reserva forestal definida por la Ley 2 de 1959. En ese sentido, se informa que se agotarán las siguientes fases:

- i) Socialización de la propuesta con las entidades que conforman la mesa técnica de la estrategia CCN, la cual es liderada desde Presidencia de la República.
- ii) Socializar la propuesta con las comunidades.
- iii) Aprobar el acuerdo en Consejo Directivo de la ANT²¹.

²¹ Unidad de Implementación del Acuerdo. Oficina del Alto Comisionado de Paz. Avance de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio. 2023. P. 43-44

1.1.6 Conclusiones

- La ANT debe caracterizar y corroborar la información de los predios que hacen parte del Fondo de Tierras, así como también adelantar las gestiones administrativas necesarias para que cada fuente ingrese predios disponibles sin ocupación previa, en aras de atender las necesidades consolidadas en los distintos programas de acceso a tierra a favor de los sujetos de la reforma agraria.
- Se hace necesario que la ANT determine conceptualmente un mecanismo de unificación de los métodos de reporte para acreditar las metas de adjudicación de 3 millones de hectáreas y formalización de 7 millones de hectáreas, dado que el reporte que realiza la ANT, para uno y otro indicador, está contabilizando sin distinguir hectáreas adjudicadas y formalizadas, situación que genera dificultad a la hora de determinar el verdadero estado de avance de cumplimiento los indicadores del SIIPO.
- La ANT debe reforzar la contabilización de egresos totales de los predios que se encuentran en el Fondo de Tierras y que han sido adjudicados a través de los diferentes programas de acceso a tierras, en virtud de que no existe claridad en la actualidad sobre cuántos predios efectivamente han salido para cumplir con el propósito de la adjudicación directa a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.
- La ANT debe fortalecer la gestión de los procesos especiales agrarios que se encuentran en trámite, dado que una vez finalizados los mismos, se puedan contar con los predios recuperados en favor de la Nación que cumplan con condiciones de adjudicabilidad, de modo que estos hagan parte activa del Fondo de Tierras.
- La Defensoría del Pueblo resalta la descentralización que ha tenido la Agencia Nacional de Tierras, para garantizar el acceso a la oferta institucional de la entidad en favor de comunidades campesinas y pueblos étnicos, alcanzando a la fecha una presencia a nivel nacional con 26 Unidades de Gestión Territorial de 32 que se plantean conformar.
- A la fecha, persisten barreras en el proceso de análisis para emitir las viabilidades jurídicas, técnicas y administrativas que dilatan los procesos de transferencia definitiva a la ANT y posterior adjudicación a sujetos de acceso a tierras. Sin embargo, se resalta que la SAE y ANT han dispuesto que aquellos predios con ocupaciones irregulares que registren resoluciones de transferencias inscritas a favor de la ANT serán recibidos materialmente por esta última entidad en aras de realizar la formalización de dichas ocupaciones que, en la mayoría de los casos, es ejercida por campesinos y campesinas sin tierra.
- El Ministerio de Ambiente debe hacer una gestión eficiente de los procesos administrativos de sustracción de las áreas de reserva forestal con la finalidad de definir la situación jurídica de los predios objeto de intervención. Todo esto con la finalidad de tener certeza sobre la disponibilidad de la tierra para atender los programas de acceso a tierras, en el sentido de establecer la forma en la que se entregarán los predios que se encuentran trasladados con zona de protección ambiental a los sujetos de reforma agraria.
- Por último, se observa la necesidad de fortalecer acciones para avanzar hacia el compromiso establecido en el Acuerdo de Paz, en lo que se refiere a la provisión de 3 millones de hectáreas para el Fondo

de Tierras, toda vez que a corte del 31 de marzo de 2023 se tiene un consolidado de 2.233.168 hectáreas, es decir, que se encuentra pendiente 766.832 hectáreas para dar cumplimiento con dicha meta. Sin embargo, para el corte mencionado se habían adquirido por compra directa de tierras 61 predios con un área total de 7.028 hectáreas²², lo cual supone que persiste el resto de cumplir con dicha meta definida en el Acuerdo Final.

• 1.1.7 Recomendaciones

- A la Agencia Nacional de Tierras
- Agilizar el proceso de caracterización de los predios que se encuentran en el Fondo de Tierras para poder determinar el estado de ocupación actual y aptitud agroecológica, de modo que estos puedan hacer parte de los programas de acceso a tierras para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.
 - Agilizar los procesos de compra directa de tierra para sujetos de Reforma Agraria, de cara al cumplimiento de la meta propuesta por el Gobierno nacional, consistente en la adquisición de 500 mil hectáreas, pero hasta el corte de este informe solo se han realizado la compra de 7.028 hectáreas.
 - Adoptar un programa de descongestión de todos los procedimientos agrarios especiales que puedan aportar en debida forma a la conformación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.
 - Redefinir la forma en la que se viene reportando información para dar cumplimiento a los indicadores del PMI del Acuerdo Final

de Paz, toda vez que se están reportando, sin distinguo alguno, hectáreas adjudicadas de baldíos y formalizadas de propiedad privada, tanto para el indicador relacionado con la conformación de 3 millones de hectáreas para el Fondo de Tierras, como para el indicador de formalización de la pequeña y mediana propiedad.

- A la Sociedad de Activos Especiales
 - Definir un plan de acción con el IGAC, ANT, gestores catastrales y Superintendencia de Notario y Registro, que permita responder a las dificultades que inciden en el proceso de emisión de viabilidades técnicas y administrativas de los predios objeto de administración del Frisco, solicitados por la ANT para fines de implementación de programas de acceso a tierra, fortaleciendo acciones que permitan disminuir en tiempos actividades como el saneamiento físico-catastral y jurídico, y la inscripción de sentencias de extinción del derecho de dominio en los certificados de libertad y tradición de los inmuebles objeto de transferencia.
- Al Ministerio de Ambiente
 - Adoptar un programa de descongestión sobre las actuaciones administrativas de sustracción de áreas de reserva forestal, de modo que se tenga certeza del número de predios que se incorporarán al Fondo de Tierras, para la implementación de programas de acceso a tierras.
 - Avanzar en la definición de requisitos y procedimientos para el otorgamiento de concesiones forestales en zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959.

²² Oficio de Respuesta ANT. Radicado No. 20236007793761 del 08 de mayo de 2023

1.2. OTROS MECANISMOS DE ACCESO A TIERRAS

1.2.1 Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) y crédito especial para compra de tierra

El PMI establece el indicador de familias beneficiarias del subsidio integral de acceso a tierras (A.6.), como parte de la estrategia sobre otros mecanismos alternos de acceso a la tierra dispuesto en el numeral 1.1.2. del Acuerdo de Paz, en el que se hace referencia al subsidio para la compra de tierra.

En virtud del capítulo 2 del Decreto 902 de 2017, se crea y se establecen lineamientos para la operación del Subsidio Integral de Acceso a la Tierra (SIAT), como un aporte del Estado no reembolsable que cubre hasta el 100% del valor de la tierra y de los gastos financieros de los proyectos productivos. En cumplimiento de esta finalidad, la Agencia Nacional de Tierras adoptó la Resolución número 000239 de 2021, mediante la cual se adoptan los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT).

En ese orden de ideas, la Agencia Nacional de Tierras reportó para el periodo comprendido entre septiembre a de diciembre de 2022, se han beneficiado 239 familias mediante el

programa de Subsidio Integral de Tierras, a través de la adjudicación de 105 predios con una extensión de 1.783,80 hectáreas y un valor otorgado de \$14.085.973.857. Para el primer trimestre de 2023, se beneficiaron un total de 13 familias adjudicándoles 11 predios con una extensión de 78,84 hectáreas y un valor otorgado de \$1.033.902.875. En los departamentos de Antioquia, Cesar, Norte de Santander y Valle del Cauca.

Con respecto al crédito especial para la compra de tierras el indicador (A.7) mide que la línea de crédito especial para la compra de tierra contenida en el Decreto 902 de 2017, el objetivo de este es aumentar el acceso a créditos para la compra de tierra, incrementando las colocaciones de crédito en la población clasificada como víctima del conflicto armado. Para tal finalidad el Ministerio de Agricultura con fundamento en la política definida, a través de la secretaria técnica de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), someterá a consideración de este órgano la aprobación mediante Resolución, de instrumentos que permitan ajustar la línea de crédito para la compra de tierra ya existente. Este indicador permite realizar trazabilidad y tomar decisiones frente al impacto de la distribución de recursos mediante los diferentes instrumentos implementados para la fecha de este informe no han sido actualizados desde el año 2019.

Sin embargo, la Agencia Nacional de Tierras en su página web ha anunciado la primera convocatoria para recibir ofertas voluntarias de predios privados inscritos en el registro de inmuebles rurales, con la finalidad de que futuros beneficiarios de los programas de acceso a tierra puedan acceder a estos subsidios. Por ello, la ANT ha abierto la convocatoria hasta el 31 de junio de 2023 en los municipios de Aguadas y Neira en Caldas; Balboa y Pereira en Risaralda; Ansermanuevo en el Valle del Cauca; Maceo y Puerto Berrio en Antioquia.

Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo auspiciará espacios conjuntos con la ANT, que permitan establecer mecanismos pedagógicos, informativos y publicitarios que orienten y den mayor claridad a la población en general, con relación a los criterios para ser sujeto de reforma, en la forma como pueden acceder tanto al subsidio integral de acceso a tierras, como al crédito especial para la com-

pra de tierras con la finalidad de contribuir a los programas de acceso a tierras para campesinos que no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente.

Igualmente, se hace un llamado a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, para que en conjunto con el DNP brinde acompañamiento en la definición de los criterios y metas para acreditar este indicador conforme a lo definido en el Acuerdo Final.

1.2.2 Asignación de derechos de uso

La Dirección de Acceso a Tierras informa que, desde la expedición del Acuerdo 58 de 2018, se ha intervenido en 28 municipios, reportando un avance de 8.195 procesos impulsados, tal y como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 5
Adopción acuerdos de uso 2018-2023

Departamento	Municipio	Tipo de Baldío	Total Avance
Antioquia	Urao	ZRF ley 2 de 1959	249
Bolívar	Cantagallo	ZRF ley 2 de 1959	242
Bolívar	Santa Rosa del Sur	ZRF ley 2 de 1959	946
Bolívar	Morales	ZRF ley 2 de 1959	100
Cesar	Pueblo Bello	ZRF ley 2 de 1959	558
Cesar	El Copey	ZRF ley 2 de 1959	179
Cesar	Valledupar	ZRF ley 2 de 1959	169
Caquetá	Solano	ZRF ley 2 de 1959	28
Caquetá	El Doncello	ZRF ley 2 de 1959	32
Caquetá	Montañita	ZRF ley 2 de 1959	28
Caquetá	San Vicente de Caguán	ZRF ley 2 de 1959	169
Caquetá	Cartagena del Chaira	ZRF ley 2 de 1959	136

Departamento	Municipio	Tipo de Baldío	Total Avance
Córdoba	Tierralta	ZRF ley 2 de 1959	2119
Córdoba	Valencia	ZRF ley 2 de 1959	949
Guaviare	San José del Guaviare	ZRF ley 2 de 1959	147
Guaviare	Calamar	ZRF ley 2 de 1959	127
Guaviare	El Retorno	ZRF ley 2 de 1959	17
Guaviare	Miraflores	ZRF ley 2 de 1959	0
Huila	Suaza	ZRF ley 2 de 1959	175
Huila	Colombia	ZRF ley 2 de 1959	100
Magdalena	Aracataca	ZRF ley 2 de 1959	81
Magdalena	Fundación	ZRF ley 2 de 1959	456
Nariño	Tumaco	ZRF ley 2 de 1959	576
Putumayo	Puerto Leguizamo	ZRF ley 2 de 1959	48
Valle del Cauca	Dagua	ZRF ley 2 de 1959	39
Valle del Cauca	El Dovio	ZRF ley 2 de 1959	59
Valle del Cauca	Bolívar	ZRF ley 2 de 1959	155
Sucre	Ovejas	Buffer 2.5 Km	311
Total			8.195

Nota. Fuente: ANT, Dirección de Acceso a Tierras, marzo de 2023

Resulta importante aclarar que el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso, tal y como quedó establecido en el Acuerdo 58 de 2018 y 118 de 2020, cuenta con unas etapas procedimentales, las cuales se desarrollan en tiempos distintos con respecto a cada uno de los potenciales beneficiarios, dado que una de las características del proceso es que es circular y/o cíclico, lo cual indica que cada ocupante se encuentra en una etapa diferente del procedimiento por las particularidades de cada caso en concreto.

Ello para indicar que, cada uno de los 8.195 procesos antes indicados, está surtiendo una etapa distinta dentro de la línea procesal del Acuerdo 58 de 2018. Los únicos procesos que se encuentran 100 % culminados por haberse suscrito los respectivos contratos de

otorgamiento de derechos de uso son 200 procesos de Tierralta, Córdoba y 275 procesos adelantados en Ovejas y Sucre.

1.2.2.1. Contratos suscritos de otorgamiento de derechos de uso

Para la fecha de corte del 31 de marzo de 2023, la ANT representada por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación como dependencia encargada de adelantar el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso, ha suscrito un total de 475 contratos:

- Tierralta, Córdoba: 200 contratos de derechos de uso suscritos sobre baldíos inadjudicables ubicados en zona de reserva forestal Pacífico (Ley 2 de 1959).

- Ovejas, Sucre: 275 contratos de derechos de uso suscritos sobre baldíos inadjudicables ubicados en el radio de 2.5 km desde el punto de extracción de recursos naturales no renovables.

La totalidad de estos contratos se suscribieron por el término de 10 años prorrogables conforme lo establece el Acuerdo 58 de 2018. Así mismo, con ocasión a los compromisos adquiridos por la Agencia Nacional de Tierras en noviembre de 2022 con las asociaciones campesinas de Córdoba y Guaviare, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación inició la modificación y optimización del procedimiento administrativo, específicamente en lo relacionado con los bienes baldíos inadjudicables ubicados en áreas de reserva forestal de ley 2 de 1959, como producto de una serie de reuniones, conversatorios y mesas de trabajo sostenidas con las comunidades campesinas y las instituciones involucradas.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de una percepción de insatisfacción generalizada por parte de las comunidades campesinas, como consecuencia de 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 contexto de expectativa por titulación y formalización de predios.

En consecuencia, la ANT informa que con fundamento en las observaciones y recomendaciones de distintos actores, como lo son la población rural y las instituciones del orden nacional y territorial, se ha propuesto un primer articulado modificatorio, el cual se encuentra en debate y revisión al interior de la Agencia Nacional de Tierras, con el fin de que, una vez consensuado una versión final, este sea objeto de socialización con las comunidades campesinas a efectos de lograr un consenso social y participativo frente a la

nueva institución que vendría a regir la administración de los predios baldíos inadjudicables ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959.

El artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, define un nuevo instrumento de concesión, por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación, ubicados al interior de las zonas de reserva de Ley 2a de 1959, y con acompañamiento del Estado, sin perjuicio de los otros modos establecidos para el aprovechamiento forestal.

La concesión forestal campesina será de carácter persistente y tendrá por objeto conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida, para lo cual se promoverá la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, respetando los usos definidos para las zonas de reserva de la Ley 2 de 1959, con el fin de contribuir a controlar la pérdida de bosque en los núcleos activos de deforestación y la degradación de ecosistemas naturales.

Los beneficiarios de la concesión forestal campesina serán las organizaciones campesinas, familias campesinas asociadas, asociaciones de mujeres campesinas y organizaciones de personas que han ingresado a los modelos de la justicia transicional, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en 2016 y la política de Paz total de la Ley 2272 de 2022, con criterio de arraigo territorial y en condiciones de vulnerabilidad, que se encuentren al interior de las zonas de reserva de Ley 2a de 1959, y se comprometan con la conservación del bosque y la no deforestación.

Las concesiones forestales campesinas se otorgarán por un plazo de hasta treinta (30) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con la Resolución por medio de la cual se le otorgó la concesión forestal campesina y con los lineamientos y la normativa ambiental vigente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de lo señalado por los artículos 61 y 62 del Decreto Ley 2811 de 1974, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a las concesiones forestales campesinas, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley.

La concesión forestal campesina será tramitada previo acuerdo de conservación y planificación ambiental participativa, entre las entidades del Sistema Nacional Ambiental y las comunidades, en las zonas para la contención de la deforestación, las cuales serán priorizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, identificados mediante el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.

La concesión a que hace referencia este artículo se otorgará sin perjuicio del régimen de sustracciones de áreas de reserva forestal consagrada en el Decreto Ley 2811 de 1974 y demás normas que lo reglamentan, modifiquen o deroguen. La Corporación Autónoma Regional competente o quien haga sus veces otorgará la concesión forestal campesina por acto administrativo motivado, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual además llevará un registro de las concesiones.

Por último, en los casos donde confluyan las figuras de otorgamiento de derechos de uso sobre los baldíos inadjudicables de la Nación

y la concesión forestal campesina en las zonas de reserva de Ley 2a de 1959, la reglamentación será definida coordinadamente entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Sin perjuicio del otorgamiento de los derechos de uso sobre los baldíos de la Nación inadjudicables de competencia de la autoridad de tierras, la Corporación Autónoma Regional competente o quien haga sus veces, podrá otorgar la concesión forestal campesina a que hace referencia este artículo.

1.2.3 Conclusiones

- Los indicadores dispuestos por el PMI que miden el cumplimiento de las metas dispuestas para el Subsidio Integral de Acceso a Tierra (SIAT) y Crédito Especial de Tierras en el SIIPO 2.0 no han sido actualizados para la vigencia de este informe defensorial. Igualmente, se observó que la ANT ha dispuesto de una convocatoria para la adjudicación de este tipo de créditos a beneficiarios de la reforma rural, por lo que se hace necesario que la ANT reactive este tipo de mecanismo de acceso a tierras para que campesinos que no tienen tierra o la tengan de manera insuficiente la puedan adquirir.
- Los contratos de uso no cuentan con un indicador en el SIIPO, que permita hacerle un seguimiento a los compromisos que han surgido y surgirán como mecanismo de acceso a tierra, para atender las necesidades de la población campesina que se encuentra asentada en las zonas de reserva natural Ley 2a de 1959.
- El Gobierno nacional debe implementar una estrategia de socialización que permita materializar la política de asignación

de contratos para campesinos que se encuentran en bienes baldíos inadjudicables, puesto que existe una percepción de insatisfacción, dado que este tipo de estrategias no concede el dominio sobre los predios que se encuentran asentados los sujetos que acceden al contrato de uso.

1.2.4 Recomendaciones

- A la Agencia Nacional de Tierras

- Implementar estrategias administrativas, jurídicas y financieras que permitan reactivar el Subsidio Integral de Acceso a Tierra (SIAT) y Crédito Especial de Tierras, como mecanismos alternativos de acceso a tierras para campesinos que no cuenten con tierra o la tengan de manera insuficiente.

- Adoptar medidas para la concertación de las modificaciones a los contratos de uso con comunidades campesinas, que permitan materializar su suscripción desde las necesidades que le asiste a esta población en términos de reconocimiento de derechos de propiedad.



1.3 FORMALIZACIÓN DE LA TIERRA

1.3.1. Balance sobre la formalización masiva de la propiedad rural

Este programa integra tanto el proceso de adjudicación de baldíos (con ocupación previa o titulación de la Ley 160 de 1994) como los distintos procesos de saneamiento de propiedad privada, conforme se señala en el documento del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural¹³ (PN-FM-PR). En este sentido, se analiza a continuación la gestión de la ANT en materia de este

tipo de supuestos y en aras de hacer un balance cuantitativo del cumplimiento del programa de formalización de tierras, se consultó a la ANT a través de requerimientos y mesas técnicas, como también, el indicador SIIPO A.MT.2 siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas, en el cual se reporta una actualización a corte de 31 de marzo de 2023.

En cumplimiento a ello, la Agencia Nacional de Tierras (primer trimestre de la vigencia del año 2023) reportó lo siguiente²³:

Tabla 5
Títulos formalizados de enero a marzo de 2023

Fecha de reporte	Títulos formalizados	
	Cantidad de procesos	Total hectáreas familia
Enero	381	177,942
Febrero	559	363,866
Marzo	445	762,3393
Total	1385	1294,1476

Nota. Fuente: Sinergia, 2023

²³ Oficio de Respuesta ANT. Radicado No. 20236007793761 del 08 de mayo de 2023

Sin embargo, cuando se consultan las cifras reportadas al SIPO en el indicador (A.9) se observa a simple vista que las cifras no son consecuentes, pues, se extrae lo consignado en ellas:

31/03/2023

Con corte a marzo 31 de 2023, se formalizaron 847.753,55 hectáreas, a través de la adjudicación de 21.513 predios, beneficiando a 36.875 familias. Para el primer trimestre de 2023, se entregaron 118.696,03 ha, beneficiando 1.945 familias a través de la adjudicación de 1.700 predios. En los departamentos de Meta, Nariño, Risaralda, Tolima.

31/12/2022

Con corte a diciembre 31 de 2022, se formalizaron 729.057,52 hectáreas, a través del fondo de tierras mediante la adjudicación de 19.813 predios, beneficiando a 34.930 familias. Para el cuarto trimestre de 2022, se formalizaron 8.991,98 ha, beneficiando 6.006 familias a través de la adjudicación de 1.267 predios, en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cauca, Córdoba, Urabá antioqueño, Sierra Nevada, Perijá, Zona Bananera, bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Cuenca del Caguán y Piedemonte Antioqueño²⁴.

Conforme a lo anterior, puede observarse que la ANT reporta como formalizados baldíos de la Nación. Igualmente, para el reporte del último trimestre de la vigencia 2022, la

ANT señala que se formalizaron predios a través de la fuente de adjudicación de tierras provenientes del Fondo de Tierras. Esta situación refleja una inconsistencia en los datos reportados, pues como se pudo establecer en el capítulo de fondo de tierras, son dos conceptos que enmarcan actuaciones disímiles en cuanto al cumplimiento a lo determinado en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz.

Se observa entonces una incongruencia entre la información aportada a la Defensoría del Pueblo con respecto a los registros que reposan en el SIPO, situación a la que se adiciona que la Agencia Nacional de Tierras viene utilizando fuentes como la de adjudicación de baldíos para reportar de manera simultánea a las metas de conformación del Fondo de Tierras y del Plan de Formalización Masiva de la Pequeña y Mediana Propiedad. En consecuencia, se hace necesario recomendarle a la Agencia Nacional de Tierras que proceda a disgregar la información de cada una de las fuentes que alimentan este indicador, para tener certeza de la información consignada.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo requirió a la Agencia Nacional de Tierras para que informara el avance en el cumplimiento de las sentencias T- 448 de 2014 y SU- 288 de 2022, proferidas por la Corte Constitucional. En cumplimiento a ello, la ANT mencionó que la Sentencia de unificación le fue notificada a la Agencia Nacional de Tierras ANT, el pasado 13 de marzo de 2023, por lo que, desde dicha fecha, se entiende que se surten los efectos jurídicos del fallo. Adicionalmente, la Corte Constitucional indicó que el Consejo Superior de Ordenamiento Social del Suelo Rural es el llamado a coordinar todas las acciones re-

²⁴ Departamento Nacional de Planeación. Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. SIPO. Recuperado de: <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>

queridas para el cumplimiento de la sentencia, especialmente en lo relacionado con la generación de lineamientos que permita el cumplimiento de las órdenes dirigidas a las entidades vinculadas, entre ellas la ANT.

Igualmente manifestó que mediante el Acuerdo 007 de 2023 se conformó el Comité Técnico de Seguimiento para el cumplimiento de la Sentencia SU 288 de 2023, el cual tiene como principal función asesorar al Consejo Superior de Ordenamiento Social del Suelo Rural, para propender por la debida articulación y coordinación en la implementación de las políticas públicas en materia del ordenamiento del suelo rural. Este comité se encuentra presidido por la Dirección de Ordenamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras ejerce la secretaría técnica del mismo en conjunto con el DNP, por lo que la ANT funge como activa de dicho comité, el cual sesionó por primera vez el pasado 27 de marzo de 2023. En tal sentido, se estima que el Comité genere las respectivas propuestas de lineamientos, procedimientos o reglamentos que puedan ser considerados para el cumplimiento de la sentencia. Por consiguiente, y en aras de socializar los alcances de la sentencia con algunos actores de las entidades del Estado y de la Rama Judicial, el 28 de abril de 2023 se llevó a cabo un encuentro interinstitucional de derecho agrario, enmarcado en el cumplimiento de la orden 20 de la sentencia, el cual fue liderado por la ANT.

Frente a las órdenes propias dadas a la ANT en la SU 288 de 2022 (Orden 17), cuentan con un plazo de 12 meses dentro del cual se deben consolidar acciones para cumplir con la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, el Plan Nacional de Formalización, la intervención y depuración del Fondo Documental de la ANT, el Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos, los in-

dicadores de titulación de baldíos a persona natural, así como el diseño y puesta en marcha del micrositio de información (Sistema Integrado de Información).

Para ello, desde la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras de la ANT, en calidad de Secretaría Técnica del Comité Técnico de Seguimiento a la Sentencia SU 288, mediante memorando interno 20233000078543 del 22 de marzo de 2023, se puso en conocimiento la notificación de la sentencia a la ANT y las órdenes de corto, mediano y largo plazo, con el fin de adelantar mesas de trabajo inmediatas para la construcción de la propuesta de plan de acción para ser presentado al comité.

Así mismo, vemos que el ejercicio de reporte que se viene adelantando con la Sentencia T-488 de 2014 frente a las órdenes dada a la ANT, queda subsumido en lo que será un nuevo documento de reporte que deberá construirse en el seno del Comité Técnico de Seguimiento, y donde se involucrarán indicadores ya consolidados en el informe T-488 para asuntos que retoma la sentencia SU 288 de 2022. De manera específica, para la construcción del Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos, la ANT ya cuenta con la identificación de 3.195 inmuebles dentro de la base de Ruta Prioritaria de Clarificación, cuyas extensiones superan la Unidad Agrícola Familiar y más del 60 % de este universo de casos cuenta con actuaciones administrativas.

Por otro lado, desde la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras y por iniciativa de la Subdirección de Procesos Agrarios, se destaca como logro el acercamiento con el Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de trabajar conjuntamente en las actividades de capacitación y fortalecimiento en temas agrarios a los jueces de la República, logrando construir un primer encuentro con los jueces civiles de Boyacá, el pasado 28 de abril de 2023, donde

participaron magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Agencia Nacional de Tierras, así como miembros de la academia y representantes de la comunidad.

En relación con las gestiones adelantadas en el marco de la Sentencia T-488 de 2014, a continuación, se suministra la respuesta de la Agencia Nacional de tierras a las gestiones adelantadas para la implementación del Plan Nacional de Clarificación, sin perjuicio de advertir que dicha información es reportada trimestralmente. Por ello, desde la expedición del Auto 040 de 2017, proferido por la Corte Constitucional, se ordenó a la Mesa Interinstitucional de Seguimiento la entrega periódica (trimestral) de un informe de avance junto con los indicadores desarrollados de lo que se denomina el Plan Nacional de Clarificación.

Así pues, a la fecha, la Mesa Interinstitucional ha reportado a la Corte Constitucional 24 informes trimestrales, donde se presenta un avance cualitativo y cuantitativo de competencias directas de la ANT, sumando actividades de migración de información registral a cargo de a SNR y los aportes a la ruta prioritaria de clarificación por parte del IGAC, que también comparte información ejecutiva del Catastro Multipropósito.

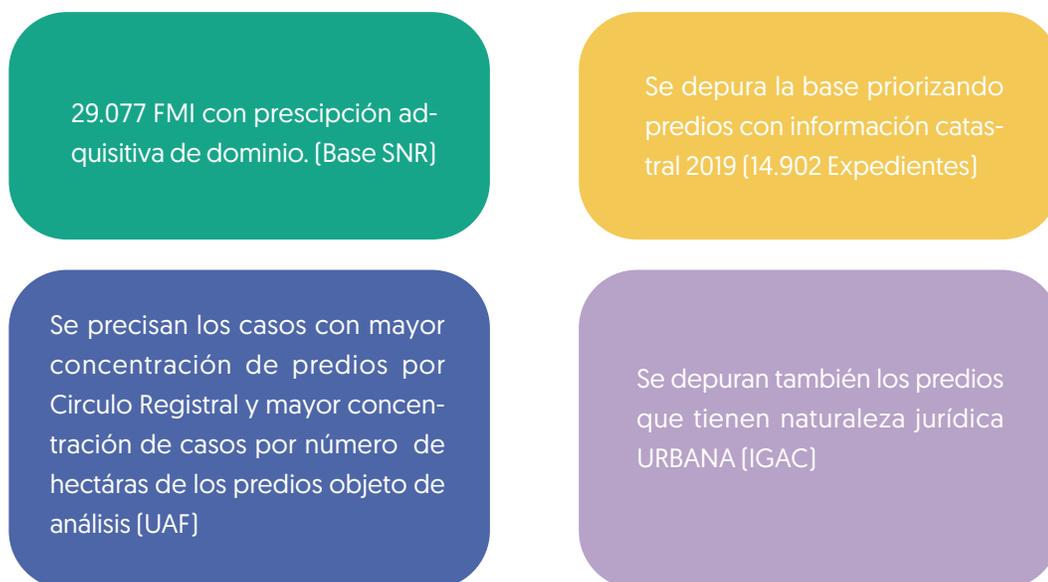
Por lo tanto, este se ha constituido como el documento oficial de información relacionada con el avance de la Sentencia T-488 e implica para la Secretaría Técnica, en cabeza de la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, un trabajo de solicitud de información periódica interinstitucional e interna que requiere de tiempos prudenciales para su revisión, consolidación y posteriormente

aprobación por parte de la Mesa Interinstitucional de Seguimiento.

Dentro de las órdenes propias a la ANT, se encuentra en el primer punto del informe la presentación de correctivos presupuestales para implementación de las órdenes (Orden 8); posteriormente se presenta la depuración, clasificación y digitalización del fondo documental (Orden 1, producto 1); creación de tablas de retención documental (Producto 2); depuración y clasificación de expedientes asociados a titulación de baldíos (Producto 3); la verificación de solicitudes o peticiones recibidas frente a las contestadas o resueltas (Producto 4); la verificación de resoluciones de adjudicación debidamente registradas por parte del Incoder dentro del periodo 2009 2015 (Producto 7), el avance en la revisión de expedientes del Sistema Integrado de Tierras relacionados precisamente con titulación de baldíos a persona natural; Ruta Prioritaria de clarificación (Productos 9 y 10); diagnósticos o conceptos dados por la ANT a jueces de la República y particulares en el marco de procesos de pertenencia (complemento); el porcentaje de títulos expedidos en formalización relacionados con la pequeña propiedad rural (saneamiento de la falsa tradición, complemento); adelantamiento del procedimiento único (Producto 12); y finalmente el estado actual del inventario de baldíos e informe ejecutivo de los planes de ordenamiento social de la propiedad (complemento).

De esta manera, la ANT presentó el Vigésimo Cuarto Informe ante la Corte Constitucional en abril de 2023, que contiene el avance de los puntos anteriormente mencionados con corte a febrero de 2023. Igualmente, la ANT presentó a la Defensoría el avance de una ruta prioritaria de clarificación con corte al 31 de marzo de 2023, la cual se presenta a continuación:

Gráfica 6 Avance general ruta de clarificación 2023



Nota. Fuente: ANT, marzo de 2023.

Así las cosas, de conformidad con lo manifestado por la Dirección Gestión Jurídica de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, se tienen veintinueve mil setenta y siete (29.077) predios que hacen parte del universo que identificó la SNR y fue ajustado por la UPRA y la ANT.

De los anteriores casos, con las revisiones y verificaciones periódicas al archivo, a la fecha se tienen 98 expedientes de rezago identificados que ya cursaban alguna etapa procesal ante la autoridad de tierras (Incoder - ANT) y, por lo tanto, continúan con el procedimiento establecido en el Decreto Único 1071 de 2015. Por su parte, se registran 28.979 casos que se deben adelantar bajo los parámetros del Decreto Ley 902 de 2017. Con el apoyo del IGAC, se priorizaron catorce mil novecientos

dos (14.902) folios asociados a algún predio en catastro gracias al cruce con las bases catastrales de los catastros de Bogotá, Medellín, departamento de Antioquia y Barranquilla.

Para el año 2022, en un nuevo ejercicio de revisión de los predios conforme a la actualización catastral del IGAC, la ANT ha podido verificar que existen diecisiete mil trescientos ochenta y siete folios de matrícula (17.387) de los cuales el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o el gestor catastral actual cuenta con información alfanumérica R1R2, sin embargo, se informa que es necesaria una verificación de la información gráfica.

De estos folios con catastro, la ANT ha podido identificar a la fecha tres mil ciento noventa y cuatro folios de matrícula (3.194) cuyas extensiones superan la Unidad Agrícola Fa-

miliar (UAF), por lo cual se viene adelantando un nuevo ejercicio de revisión y contraste de la información catastral actualizada de los predios y la información registral para todo el universo de ruta prioritaria, que permita actualizar la información y adoptar planes de intervención específica de cara al Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos (PARB) que plantea la Sentencia SU-288 de 2022. Igualmente, se informa que se han identificado a la fecha mil doscientos cincuenta y un folios (1.251) que se encuentran en zona urbana consolidada y se viene adelantando un

trabajo técnico y jurídico para cerrar los procesos y remitir a las autoridades municipales.

Ahora bien, con respecto al diagnóstico preliminar de expedientes a los que se ha aplicado la Ruta Jurídica Única para atención de casos de posibles baldíos por demanda y descongestión. La ruta prioritaria de 29.077 casos reportados por la Superintendencia de Notariado y Registro arroja el siguiente avance a marzo conforme a los ajustes y competencias evidenciadas:

Tabla

6 vance ruta prioritaria clarificación Superintendencia de Notariado y Registro

Universo de procesos Ruta Prioritaria SNR:	29.077 FMI	100 %
Casos con intervención procesal	8.049 FMI	28 %
Casos con cierre	1038 FMI	3.5 %

Nota. Fuente: ANT, marzo de 2023.

De acuerdo con la base consolidada de casos de ruta prioritaria es importante mencionar que la autoridad de tierras ha logrado adelantar intervención procesal respecto de 8.049 casos, equivalentes al 28 % del universo identificado, dentro de los cuales se han expedido un total de 1038 decisiones de cierre de casos dentro del proceso de clarificación que representan 49 bienes baldíos identificados (2 predios que superan la UAF); 244 predios privados (67 predios que superan la UAF); 724 casos urbanos (1 predio supera la UAF); así mismo, se tienen 20 casos que tienen traslape con procesos en curso de deslinde sobre cuerpos de agua y por lo tanto de cierra la clarificación y se definirá su naturaleza dentro dichos casos (4 casos con áreas superiores la

UAF) y, un caso de rezago cerrado por el Incoder en el 2011, el cual deberá ser valorado para determinar la procedencia de iniciar o no procedimiento único.

Así mismo, la ANT reporta para el procedimiento único el avance desglosado en términos de etapas o hitos procesales:

Se han elaborado un total de 7.939 documentos preliminares de análisis predial (DPAP).

- 7.095 predios tienen auto de conformación de expediente.
- 747 predios con auto de no conformación de expediente.
- 807 predios de la base ya cuentan con informe técnico-jurídico preliminar.

- 301 casos tienen resolución de no inicio de la segunda fase del procedimiento único.
- 322 casos entraron a fase probatoria.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que con ocasión de la sentencia SU-288 de 2022, notificada el pasado 13 de marzo del año en curso, se deberán implementar una serie de reglas de valoración jurídica para sujetos beneficiarios de prescripción adquisitiva de dominio, con el fin de identificar si las respectivas sentencias de prescripción, por vía de excepción, resultan oponibles al Estado y, en ese orden, una gran mayoría de procesos en curso serán objeto de cierre anticipado y los casos en solicitud de inicio deberán obtener una valoración previa, a través de la cual se establezca la procedencia de iniciar formalmente el análisis respectivo mediante los mecanismos contemplados en el Decreto Ley 902 de 2017 o la norma que haga sus veces.

En esa misma línea, la Agencia Nacional de Tierras informa que, a la fecha, se han identificado 3.1943 casos que superan la UAF del universo de Ruta Prioritaria, dentro de los cuales 1.720 ya cuentan con avance procesal. Este número de casos se torna relevante de cara a la consolidación del Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos que ordena la Corte Constitucional en la Sentencia SU-288 de 2022.

1.3.2 Planes de ordenamiento social de la propiedad rural

La ANT, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tiene por objeto ejecutar la política de Ordenamiento Social de la Pro-

piedad Rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

Para dar cumplimiento a los fines establecidos por la ley, la ANT dispone de unos modelos de atención al ciudadano; entre ellos: 1) modelo de atención por demanda y 2) modelo de atención por oferta. A través del modelo de atención por oferta, se formulan e implementan los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (Pospr), que son un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación misional, en zonas focalizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural.

El modelo de atención por oferta, a través del barrido predial masivo y la formulación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (Pospr), establecen una forma de intervención territorial por fases (formulación, implementación, mantenimiento y evaluación) que organiza la actuación por oferta en zonas que prioriza previamente Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), de manera que se garantice la eficiencia y eficacia en las acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural.

Así pues, la información obtenida en el barrido predial se plasma en los Pospr y se da aplicación al procedimiento único para posterior y paulatinamente ir iniciando actuaciones administrativas encaminadas a ejecutar los asuntos señalados en el artículo 58 del Decre-

to Ley 902 de 2017, y de esa forma tomar las decisiones por parte de la ANT en materia de ordenamiento social de la propiedad rural a que haya lugar, de manera articulada con los ejercicios de catastro multipropósito.

Lo anterior se explica, por una parte, en el alto número de procesos agrarios y solicitudes de adjudicación y formalización en rezago, entregados por el extinto Incoder a la ANT, que ha limitado el desarrollo de las acciones de política pública orientadas a garantizar el acceso progresivo a la tierra, como lo dispone el artículo 64 de la Constitución Política y, por otra, que la metodología de intervención por oferta de la ANT a través del barrido predial masivo, que permitía resolver de manera ágil y eficiente las situaciones de tenencia y uso de la tierra en zonas focalizadas, tiene un grado de ejecución muy bajo. A lo anterior se suma el hecho de que la herramienta con la que se cuenta para identificar a los beneficiarios de las medidas de acceso a la tierra contempladas en el punto 1.1. del Acuerdo de Paz como el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), ha tenido un lento desarrollo que persiste al corte de este informe²⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe indicar que, una vez la ANT lleva a cabo la identificación física y jurídica de los predios dentro de un municipio que hacen parte la implementación del Pospr, se procede a realizar un análisis de la información obtenida, con el fin de determinar la posible ruta de atención para cada caso, de conformidad con la naturaleza jurídica y la relación de tenencia que resulta de la información recolectada sobre el predio objeto de intervención.

En este entendido, se tiene que la focalización de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural fue realizada por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la Resolución 130 de 2017, en la cual se focalizaron 1.047 municipios para su eventual intervención por la autoridad de tierras, adicionalmente, las veces que se convocó el Comité Técnico para la Focalización Territorial de la Política Pública fueron priorizados la totalidad de 127 municipios para su intervención mediante Pospr.

No obstante, a través de la Resolución n.º. 137 del 06 de mayo de 2022 se creó el Comité Técnico para la Focalización y para la Priorización Territorial, adoptando lineamientos, criterios y la metodología para la focalización y priorización territorial de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Dicho comité es el encargado de definir las intervenciones en materia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y de asignar el Subsidio Integral de Acceso a Tierras por metodología de Barrido Predial Masivo (BPM) y dentro de sus funciones se encuentra la de definir las áreas focalizadas y municipios priorizados para ser objeto de atención de la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural.

El Comité está conformado por el Ministerio de Agricultura, la ADR, la ANT y la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), quienes mediante Anexo Técnico definieron los criterios a tener en cuenta para la priorización. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo en las mesas de seguimiento institucional adelantadas recomendó la integración del IGAC al Comité, teniendo en

²⁵ Procuraduría General de la Nación. Estado de avance a la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá, 2022

cuenta que la implementación de la política de catastro multipropósito permite fortalecer y revestir de mayor celeridad los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, ello sin mencionar la posibilidad de garantizar que un mayor número de municipios priorizados por el IGAC coincidan con las focalizaciones de la ANT en el marco de estos planes.

Así las cosas, en reciente convocatoria del Comité Técnico para la Focalización y para la Priorización Territorial se priorizaron 426 municipios adicionales, que sumados a los 127 priorizados en la vigencia de la Resolución 130 de 2017, nos da un total de 553 municipios programables para su intervención mediante Pospr.

Del total de los 553 municipios priorizados, la ANT se encuentra evaluando la posibilidad de programar 153 municipios para la formulación del Pospr, por su parte, 63 municipios han sido programados para su intervención mediante el modelo de oferta, así, conforme la información suministrada por la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad:

• **Municipios que se encuentran desprogramados:**

En primer lugar, es importante diferenciar las figuras de suspensión y desprogramación, la primera suspende el proceso de formulación o implementación de los Pospr y las labores operativas se reinician una vez se superan las razones que motivan la suspensión, por su parte, la desprogramación implica terminar el proceso en la etapa que se encuentre y el municipio pasa del modelo de atención por oferta, al modelo de atención por demanda de las distintas áreas misionales de la ANT.

La ANT informa haber elaborado un documento sobre el análisis de conflictividades y priorización de intervención en el departamento del Cauca, en el cual se hace un análisis territorial del departamento del Cauca y se evidencian situaciones que complejizan la operación en campo en la totalidad del territorio rural de los municipios programados para la formulación e implementación de Pospr. A partir de este análisis, y en el marco del Comité Técnico para la Focalización Territorial de Política Pública, creado mediante la Resolución 130 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se decidió reemplazar los siguientes municipios priorizados:

Tabla 7
Municipios desprogramados Pospr, Cauca, 2023

No.	PLAN DE TRABAJO SPO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
1	Desprogramados antes de formular	Cauca	Balboa
2	Desprogramados antes de formular	Cauca	Patía
3	Desprogramados antes de formular	Cauca	Miranda
4	Desprogramados antes de formular	Cauca	Caloto

Nota. Fuente: ANT, marzo de 2023

Ahora bien, con respecto a los municipios programados, con Pospr formulados y aprobados, pendiente de implementación se reportó por parte de la ANT la siguiente información:

Tabla 8
POSR aprobados y pendientes de implementación, 2023

No.	PLAN DE TRABAJO (SPO)	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
1	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Cundinamarca	Topaipí
2	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Cauca	Cajibío
3	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Cauca	Piendamó
4	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Antioquia	Valdivia
5	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Cauca	Mercaderes
6	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Cauca	Sucre
7	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Antioquia	San Carlos
8	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Antioquia	Tarazá
9	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Cauca	Morales
10	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Córdoba	Montelíbano
11	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Sucre	San Onofre
12	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Córdoba	San José de Uré
13	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Córdoba	Puerto Libertador
14	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Antioquia	Ituango
15	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Meta	Puerto Gaitán
16	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Bolívar	Zambrano
17	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Bolívar	Mahates
18	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Córdoba	Ayapel
19	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Antioquia	Nechí
20	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Cauca	Almaguer
21	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Magdalena	Santa Marta
22	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Bolívar	María La Baja
23	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Valle	Florida
24	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Sucre	Caimito
25	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Bolívar	Magangué

No.	PLAN DE TRABAJO (SPO)	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
26	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Sucre	Palmito
27	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Sucre	San Marcos
28	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Guajira	Dibulla
29	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Sucre	San Benito Abad
30	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Cauca	Piamonte
31	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Bolívar	San Jacinto del Cauca
32	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Bolívar	Achí
33	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Sucre	Majagual
34	2. Form aprobados / Pendiente implementación	Sucre	Sucre

Nota. Fuente: ANT, marzo de 2023

De los 34 municipios enunciados, los siguientes ocho (8) municipios fueron desprogramados posterior a la formulación del Pospr, es decir, salieron del modelo de atención por oferta: Ituango (Antioquia), Nechí (Antioquia), Tarazá (Antioquia), Valdivia (Antioquia), Montelíbano (Córdoba), Puerto Libertador (Córdoba), San José de Uré (Córdoba) y Florida (Valle del Cauca).

Dentro de las consideraciones incluidas en las diferentes resoluciones de desprogramación, los criterios de seguridad constituyeron insumo para que la Mesa de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural decidiera desprogramar los municipios precitados, toda vez que previa validación y actualización de las variables de orden público, a partir de la información de las autoridades competentes, se estableció que las condiciones de seguridad no variaron y, en este sentido, los niveles de riesgo se mantuvieron conforme la caracte-

rización realizada al momento de la verificación para la toma de decisión mencionada.

Con respecto a los municipios que se encuentran en fase final de implementación del Pospr y ejecución del Procedimiento Único, la ANT informó lo siguiente:

Tabla 9
Fase final implementación Pospr, 2023

No.	PLAN DE TRABAJO SPO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
1	4. En Procedimiento Único	Bolívar	San Jacinto
2	4. En Procedimiento Único	Guajira	Fonseca
3	4. En Procedimiento Único	Antioquia	Cáceres
4	4. En Procedimiento Único	Bolívar	El Guamo
5	4. En Procedimiento Único	Sucre	Ovejas
6	4. En Procedimiento Único	Guajira	San Juan del Cesar
7	4. En Procedimiento Único	Bolívar	Córdoba
8	4. En Procedimiento Único	Córdoba	Valencia
9	4. En Procedimiento Único	Tolima R	ioblanco
10	3. Implementación Bpm - Activo	Tolima	Ataco
11	3. Implementación Bpm - Activo	Bolívar	El Carmen de Bolívar
12	3. Implementación Bpm - Activo	Tolima	Chaparral
13	3. Implementación Bpm - Activo	Meta	Puerto Lleras
14	3. Implementación Bpm - Activo	Magdalena	Ciénaga
15	3. Implementación Bpm - Activo	Valle	Pradera
16	3. Implementación Bpm - Activo	Meta	Fuente De Oro
17	3. Implementación Bpm - Activo	Magdalena	Aracataca
18	3. Implementación Bpm - Activo	Sucre	Guaranda
19	3. Implementación Bpm - 2023	Norte de Santander	Sardinata
20	3. Implementación Bpm - 2023	Santander	Lebrija
21	3. Implementación Bpm - 2023	Bolívar	San Juan Nepomuceno
22	3. Implementación Bpm - 2023	Cauca	Santander de Quilichao
23	3. Implementación Bpm - 2023	Tolima	Planadas
24	3. Implementación Bpm - 2023	Meta	Puerto Rico
25	3. Implementación Bpm - 2023	Nariño	San Andrés de Tumaco

Nota. Fuente: ANT, marzo de 2023

Los municipios de Sardinata (Norte de Santander), Lebrija (Santander), San Juan Nepomuceno (Bolívar), Santander de Quilichao (Cauca), Planadas (Tolima), Puerto Rico (Meta) y San Andrés de Tumaco (Nariño) municipios con implementación de Pospr activa, a fecha de corte 31 de marzo de 2023.

Por último, la Defensoría del Pueblo observa que debe existir una voluntad real para resolver los obstáculos de orden administrativo o presupuestal que limitan el desarrollo de las acciones de política pública orientadas a garantizar el acceso progresivo a la tierra, como lo ordena el artículo 64 de la Constitución Política. Dentro de dichas acciones cobra especial relevancia la metodología de intervención por oferta de la ANT a través del barrido predial masivo, la cual permite resolver de manera ágil y eficiente las situaciones de tenencia y uso de la tierra en zonas focalizadas y cumpliría su finalidad que no es otra que identificar a los beneficiarios de las medidas de acceso y formalización a la tierra contempladas en el punto 1.1. del Acuerdo de Paz.

1.3.3 Sujetos de Ordenamiento de la Propiedad Rural

En materia de diligenciamiento de Formularios de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO), la Defensoría del Pueblo pudo constatar que desde el 5 de diciembre de 2022, la ANT desarrolló una nueva herramienta para el registro de solicitudes de acceso a tierras, formalización de la propiedad y compra directa de tierras para la Reforma Rural Integral, para lo cual se ha puesto al servicio de los colombianos una línea de atención por WhatsApp al número de celular +57 311 868 19 02, para realizar el proceso de inscripción de estos trámites. Lo anterior con el propósito de facilitar el acceso de la población rural a los programas de la entidad de manera más

ágil, mejorando la atención a los ciudadanos, y evitando su desplazamiento a las Unidades de Gestión Territorial (UGT) o a los Puntos de Atención Territorial (PAT) de la ANT.

Así las cosas, la ANT informa que el consolidado de FISO, diligenciados desde la adopción del Decreto 902 de 2017, resaltando el periodo comprendido del 01 de enero al 31 de marzo de 2023, y precisando la información por estado de las solicitudes, en departamentos y municipios:

Gráfica 7
Consolidado diligenciamiento FISO enero a marzo de 2023

Vigencia	Número FISO	Migración Whatsapp	Total General
2017	434		434
2018	40.658		40.658
2019	33.968		33.968
2020	12.531		12.531
2021	37.383		37.383
2022	35.957		35.957
2023	1.445	248.171	249.616
Total General	162.376	248.171	410.547

Nota. Fuente: ANT, marzo de 2023.

Por otra parte, se le requirió a la Agencia Nacional de Tierras para que remitiera información, con respecto a la relación de los sujetos de ordenamiento incluidos en el RESO a título gratuito, parcialmente gratuito y oneroso, determinando lo siguiente:

Gráfica 8

Inclusión en el RESO. Consolidado 2017-2023

Etiquetas de fila	Incluido	Total General
Gratuito	76.188	76.188
Oneroso	221	221
Parcialmente gratuito	483	483
Total	76.892	76.892

Nota. Fuente: ANT, marzo de 2023.

De lo anterior se desprende que la ANT registra un importante avance en términos de diligenciamiento del FISO, mediante la migración información vía WhatsApp, registrando un consolidado total de 410.547 solicitudes para ser reconocidos como sujetos de ordenamiento social de la propiedad. Sin embargo, se advierte que desde 2017 y con corte al 31 de marzo de 2023, se han incluido al RESO 76.892 sujetos de acceso, sin contar con las solicitudes que se enmarquen en los planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y demás figuras de intervención de la Agencia Nacional de Tierras.

Por ello, la ANT incluyó en sus metas del Plan de Acción para la vigencia 2023, la valoración de ciento dos mil noventa (102.090) solicitudes para definir el proceso de inclusión o no de los aspirantes en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), realizando la correspondiente revisión del cumplimiento por parte de los aspirantes de los requisitos subjetivos establecidos en el Decreto Ley 902 de 2017.

Igualmente, en las mesas técnicas adelantadas en el marco de este informe con la Defensoría del Pueblo, la Agencia Nacional de Tierras

informa que está implementando un plan estratégico para la optimización del uso de recursos tecnológicos que permitan agilizar el proceso de valoración, para lo cual se está estableciendo un convenio con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN en aras de obtener la información de manera más ágil, para así poder avanzar en el proceso de inclusiones en el RESO.

Por último, del análisis de la información reportada a la delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, es importante destacar como hecho positivo en la materialización y la reivindicación de los derechos de los sujetos de ordenamiento de la propiedad la actuación de la ANT, el levantamiento de las restricciones de valoración y diligenciamiento de formularios FISO.

En ese sentido, la ANT expidió la Resolución n.º 1457 del 17 de febrero de 2023, por medio de la cual se modificó el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y se efectuaron algunas asignaciones de competencias entre sus áreas misionales, y se dictan otras disposiciones. En efecto, mediante esta Resolución se establecieron modificaciones al procedimiento

de inclusión en el Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO, con lo cual se derogaron las restricciones mencionadas, que fueron establecidas en las Resoluciones n.º 12096 de 2019, 915 de 2020 y 8712 de 2021.

1.3.4 Zonas de reserva campesina

Las zonas de reserva campesina (ZRC) se encuentran codificadas en el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994. Estas zonas tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear condiciones para lograr la paz y la justicia social en las áreas respectivas.

El Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras se encargará de constituir y delimitar las ZRC en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.

Ahora bien, la constitución y delimitación de ZRC tiene los siguientes objetivos:

- Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.
- Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.
- Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la

economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas.

- Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.
- Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
- Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.
- Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional.

En virtud de lo anterior, en el marco de los requerimientos y mesas técnicas convocadas por la Defensoría del Pueblo para hacerle seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, en las cuales estuvo presente la Agencia Nacional de Tierras, se procedió a indagar y hacerle seguimiento a este tipo de figuras que complementan los planes de ordenamiento social de la propiedad rural como alternativa para regular la tenencia, el uso y la seguridad jurídica de las tierras rurales de los campesinos que carecen de ella o la tienen de manera insuficiente.

En ese entendido la Agencia Nacional de Tierras²⁶ le informó a la Defensoría del Pueblo el número de ZRC que han sido constituidas y delimitadas en el territorio Nacional (tabla 10).

²⁶ Oficio de Respuesta ANT. Radicado 20236007793761. [2023, mayo 8].

Tabla 10
Zonas de reserva campesina constituidas a junio de 2023

Nombre ZRC	Cobertura departamental	Cobertura municipal	N.o de resolución y fecha de constitución	Extensión inicial zona (Hectáreas)	N.o habitantes/Familias
Cabrera	Cundinamarca	Cabrera	Res. 046 - noviembre 7 de 2000	4.000	5.377
Perla Amazónica	Putumayo	Puerto Asís	Res. 069 - diciembre 18 de 2000	22.000	2.727
Morales -Arenal	Bolívar	Arenal Morales	Res. 054 - junio 22 de 1999	29.110	10.000
Guaviare	Guaviare	Calamar El Retorno San José del Guaviare	Res. 054 - diciembre 18 de 1997	463.600	24.884
Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas	Caquetá	San Vicente del Caguán	Res. 055 - diciembre 18 de 1997	88.401	6.278
Valle del Río Cimitarra	Antioquia Bolívar	Yondó Cantagallo - San Pablo	Res. 028 - diciembre 10 de 2002 Levantamiento suspensión Res. 240 - febrero 22 de 2011	184.000	29.000
Montes de María 2	Bolívar	Córdoba San Juan Nepomuceno Zambrano El Guamo	Acuerdo 057 de 2018	44.482	Sin especificar
Güejar	Meta	Puerto Rico	Acuerdo 253 de 2022	33.694	579 flías.
La Tuna	Cauca	Santa Rosa	Acuerdo 243 de 2022	176.195	1.346 flías.
Sumapaz	Bogotá DC	Localidad 20	Acuerdo 252 de 2022	22.765	575 flías.
Losada	Meta	La Macarena La Uribe	Acuerdo 261 de 2023	163.906	1.912 flías.

Nota. Fuente: ANT, marzo de 2023

De igual forma, la ANT informó cuántas ZRC se encuentran en gestión de ser aprobadas y constituidas por parte del Consejo Directivo de la ANT (tabla 11).

77

Tabla 11
Zonas de reserva campesina en proceso de constitución a junio de 2023

Zonas de reserva campesina

Nombre de la ZRC o posible ZRC	Fecha de radicación de la solicitud	Municipios	Dpto	Área	Estado del trámite	Observaciones
Montaña Caucana	17/05/2011	Inzá	Cauca	89,813	En proceso de selección, delimitación y constitución	En revisión por parte del comité impulsor de la ZRC. Propuesta de estructura temática del Plan de Desarrollo Sostenible (enviado vía correo electrónico el 20 de febrero de 2023).
Catatumbo	28/02/2011	Tibú El Carmen Convención El Tarra Hacarí San Calixto Teorama	Norte de Santander	324,008	En proceso de selección, delimitación y constitución	Por finalizar actualización PDS en los municipios de Hararí, San Calixto, Teorama, Convención, El Tarra, El Carmen y Tibú.
Pradera	7/11/2017	Pradera	Valle del Cauca	5.182	En proceso de selección, delimitación y constitución	En actualización PDS; se reactivó el proceso durante el primer trimestre del 2023, a partir de reunión sostenida con el comité impulsor.
Montes de María I	29/01/2011	Chalán Los Palmitos Morroa Ovejas San Onofre Toluviejo El Carmen de Bolívar María La Baja San Jacinto San Juan Nepomuceno	Bolívar Sucre	229.609	En proceso de selección, delimitación y constitución	En la actualidad la denominada Zona de Reserva Campesina de la Región Montes de María se encuentra en revisión del proceso de consulta previa, en cumplimiento de lo determinado en la sentencia C-371 de 2014 de la Corte Constitucional, con lo cual se solicitó al Ministerio del Interior, por tratarse de te-

Nombre de la ZRC o posible ZRC	Fecha de radicación de la solicitud	Municipios	Dpto	Área	Estado del trámite	Observaciones
						mas de su competencia, la expedición de la certificación de presencia o no de comunidades étnicas para el proceso de aspiración como ZRC. Este ministerio emitió como respuesta a la solicitud para el proceso de los Montes de María la necesidad de realizar el trámite de consulta mencionado.
Perijá Norte	29/07/2015	San Diego Co-dazzi Manaure La Paz	Cesar	No especifica área solicitada.	En proceso de selección, delimitación y constitución	El trámite de selección, delimitación y constitución de ZRC de la Serranía del Perijá está a la fecha suspendido hasta tanto no se culmine el proceso de la solicitud de ampliación y saneamiento del territorio indígena Yukpa [en acatamiento del fallo de la Corte Constitucional T-713 de 2017].
Perijá	1/04/2011	Curumaní Pailitas Chiriguaná Chimichagua	Cesar	74.947	En proceso de selección, delimitación y constitución	En proceso de selección, delimitación y constitución
Tuluá	10/07/2012	Tuluá	Valle del Cauca	No especifica área solicitada.	En proceso de selección, delimitación y constitución	En actualización PDS; se reactivó el proceso durante el primer trimestre de 2023 a partir de reunión sostenida con el comité impulsor. Mediante oficio 20224300113041 del 15 de febrero de 2022 se requirió formación al comité impulsor para complementar la solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina ZRC.
Guacarí y Ginebra	2/08/2012	Guacarí Ginebra	Valle del Cauca	No especifica área solicitada.	En proceso de selección, delimitación y constitución	En proceso de selección, delimitación y constitución

Nombre de la ZRC o posible ZRC	Fecha de radiación de la solicitud	Municipios	Dpto	Área	Estado del trámite	Observaciones
Santander	19/01/2012	Bucaramanga Sabana de Torres Lebrija Río Negro Girón	Santander	No específica área solicitada.	En proceso de selección, delimitación y constitución	Mediante oficio 20224300113051 del 14 de febrero de 2022 se requirió información al comité impulsor para complementar la solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina ZRC.
Arauca	3/09/2012	Arauca Arauquita Fortul Tame	Arauca	233.893	En proceso de selección, delimitación y constitución	En revisión expediente, para proceder a realizar visita de verificación.
Amazonas Calderón	10/09/2007	Leticia	Amazonas	No específica área solicitada.	En proceso de selección, delimitación y constitución	Mediante oficio 20224300116891 del 15 de febrero de 2022 se requirió información al comité impulsor para complementar la solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina ZRC.
Quindío	15/10/2014	Finlandia Circasia	Quindío	No específica área solicitada.	En proceso de selección, delimitación y constitución	Mediante oficio 20224300113271 del 14 de febrero de 2022 se requirió información al comité impulsor para complementar la solicitud de delimitación y constitución de la aspiración territorial campesina ZRC.
Sur del Caquetá	21/04/2021	José de Fragua Curillo Piamonte	Caquetá Cauca	101.281	En proceso de selección, delimitación y constitución	Se adelantó visita técnica durante el último trimestre del año 2022.
Cabeceras Orteguaza -San Pedro	21/02/2020	La Montañita Florencia Paujil Doncello	Caquetá	233.065	En proceso de selección, delimitación y constitución	Se adelantó visita técnica durante el último trimestre del año 2022.

Nombre de la ZRC o posible ZRC	Fecha de radicación de la solicitud	Municipios	Dpto	Área	Estado del trámite	Observaciones
Chaparral y San Antonio	06/09/2018	Chaparral San Antonio	Tolima	119.568	En proceso de selección, delimitación y constitución	Cuenta con Plan de Desarrollo Sostenible elaborado parcialmente en su capítulo de diagnóstico; de igual manera, cuenta con concepto de Mininterior / Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa [Res. ST-0424 del 12 de abril de 2022], el cual se encuentra en proceso de actualización.
Togüí	3/06/2021	Togüí	Boyacá	6.960	En proceso de selección, delimitación y constitución	Cuenta con Plan de Desarrollo Sostenible elaborado parcialmente en su capítulo de diagnóstico; de igual manera, cuenta con concepto de Mininterior / Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa [ST-1090 del 13 de julio de 2022].
Alto Sinú	24/12/2021	Tierralta	Córdoba	80.376	En proceso de selección, delimitación y constitución	Se adelantó visita técnica durante el último trimestre del año 2022.
Dabeiba	24/12/2021	Dabeiba	Antioquia	45.300	En proceso de selección, delimitación y constitución	Durante el mes de abril de 2023 se adelantará visita técnica.
Anorí Polígono 1	24/12/2021	Anorí	Antioquia	125.512	En proceso de selección, delimitación y constitución	
San José de Apartadó	24/12/2021	San José de Apartadó	Antioquia	34.765	En proceso de selección, delimitación y constitución	Ya se cuenta con estructura temática de Plan de Desarrollo Sostenible concertada con comité impulsor.

Nombre de la ZRC o posible ZRC	Fecha de radicación de la solicitud	Municipios	Dpto	Área	Estado del trámite	Observaciones
Sur de Córdoba	24/12/2021	Montelibano Puerto Libertador San José de Uré	Córdoba	80.516	En proceso de selección, delimitación y constitución	Se adelantó visita técnica durante el último trimestre del año 2022.
Tarazá	24/12/2021	Tarazá	Antioquia	53.625	En proceso de selección, delimitación y constitución	En coordinación con comité impulsor adelantamiento visita técnica.
Argelia	23/06/2017	Argelia	Cauca	No especifica área solicitada	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	15/07/2017	Cajibío	Cauca	54.794	En proceso de selección, delimitación y constitución	En alistamiento visita técnica proceso ZRC, en coordinación con Comité Impulsor.
Suárez	23/06/2017	Suárez	Cauca	No especifica área solicitada.	En proceso de selección, delimitación y constitución	Los días 13 y 14 de abril, se prevé reunión con Asocordinera para adelantar la socialización y verificación aspiracional del polígono ZRC.
Sucre	23/06/2017	Sucre	Cauca	No especifica área solicitada.	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.

Nombre de la ZRC o posible ZRC	Fecha de radicación de la solicitud	Municipios	Dpto	Área	Estado del trámite	Observaciones
Buenos Aires	28/07/2021	Buenos Aires	Cauca	No específica área solicitada.	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.

Nota. Fuente, ANT, marzo de 2023.

Con respecto a los planes de desarrollo sostenible, reglamentados por el Acuerdo 024 de 1996, la ANT advierte que actualmente los planes de desarrollo sostenible no son de carácter vinculante, lo que dificulta el cumplimiento de las metas señaladas en cada uno de los documentos, así como la erogación de recursos por parte de las entidades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Así mismo, dicha entidad informa que en la actualidad el Ministerio de Agricultura viene liderando una mesa interinstitucional para facilitar la implementación de los PDS y generar lineamientos sobre la figura de ZRC.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo no comparte la posición de la Agencia Nacional de Tierras en cuanto a que los planes de desarrollo sostenible no son vinculantes, toda vez que estos planes son el fundamento de la constitución de la ZRC, es decir, hace parte fundamental del acto administrativo de carácter general que expide el Consejo Directivo de la ANT.

Por lo anterior, conforme a los atributos propios del acto administrativo, le corresponde a la ANT hacer cumplir los efectos que se desprenden del mismo, so pena de que este pierda fuerza ejecutoria sobre los mandatos que motivaron su expedición. En otras palabras, no puede asumir el Consejo Directivo de la ANT que su función se restringe únicamente a la delimitación y constitución de la ZRC, pues dicha posición va en contravía de la fundamentación teórica del acto administrativo y, por ende, los atributos que se desprenden de él, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Por otro lado, la Agencia Nacional de Tierras le informó a la Defensoría del Pueblo que las zonas de reserva campesina que cuentan con planes de desarrollo sostenible formulados y adoptados corresponden a las detalladas en la tabla 12.

Tabla 12
ZRC con planes de desarrollo sostenible adoptados a junio de 2023

ZRC	Municipios	Departamento	Área Inicial (Hectáreas)	Resolución o acuerdo de constitución	Fecha de constitución
Cabrera	Cabrera	Cundinamarca	44.000,00	Resolución 046 de 2000	7/11/2000
Perla Amazónica	Puerto Asís	Putumayo	22.000,00	Resolución 069 de 2000	18/12/2000
Morales-Arenal	Arenal Morales	Bolívar	29.110,00	Resolución 054 de 1999	22/06/1999
Guaviare	Calamar El Retorno San José del Guaviare	Guaviare	463.600,00	Resolución 054 de 1997	18/12/1997
Cuenca de Río Pato y Valle de Balsillas	San Vicente del Ca- guán	Caquetá	88.401,00	Resolución 055 de 1997	18/12/1997
Valle del Río Cimitarra	Yondó Cantagallo San Pablo	Antioquia Bolívar	184.000,00	Resolución 028 de 2002	10/12/2002
Montes de María 2	Córdoba El Guamo Zambrano San Juan Nepomuce- no [Sector San Agustín]	Bolívar	44.481,63	Acuerdo 057 de 2018	16/04/2018
Sumapaz	Bogotá D.C. Locali- dad 20	Cundinamarca	22.765,00	Acuerdo 252 de 2022	30/12/2022
Güejar-Cafre	Puerto Rico	Meta	33.694,00	Acuerdo 253 de 2022	30/12/2022
Losada- Guayabero	Puerto Rico Macare- na	Meta	163.906,00	Acuerdo 261 de 2023	27/02/2023
Santa Rosa La Tuna	Santa Rosa	Cauca	176.195,17	Acuerdo 243 de 2022	19/12/2022

Nota. Fuente: ANT, marzo de 2023.

Igualmente, es importante resaltar que los planes de desarrollo sostenible son el instrumento de planeación de las zonas de reserva campesina. Estos son construidos en cada una de sus etapas (diagnostico, prospectiva, formulación y seguimiento) conforme a lo establecido en el Acuerdo 024 de 1996, que establece como eje central la participación comunitaria en la construcción del documento.

Para lograr la efectiva participación ciudadana en la construcción de los planes, la ANT ha generado metodologías de intervención en lo rural concertadas con los comités impulsores y presidentes de Junta de Acción Comunal de las veredas que hacen parte de la aspiración territorial de la ZRC. Principalmente, las metodologías buscan recolectar la información de fuente primaria, validar lo consolidado de información de fuente secundaria, construir colectivamente la visión de futuro del territorio y desplegar acciones específicas para el logro de la visión territorial.

La Agencia Nacional de Tierras advierte que se encuentra realizando mesas técnicas con organismos de cooperación internacional para articular apoyos en los procesos de construcción y formulación de los planes de desarrollo sostenibles. De acuerdo con la priorización establecida por la Subdirección de Administración de Tierras de la ANT, se encuentra en trámite la formulación de los planes de desarrollo sostenible de las ZRC de Togüi, Boyacá, y de Chaparral y San Antonio, Tolima. Igualmente, la entidad informa que, para el segundo semestre de la presente vigencia, se encuentra priorizada la formulación de los planes de desarrollo sostenible de las siguientes zonas con apoyo de la cooperación internacional:

- ZRC Tarazá
- ZRC Caldone - Pescador y el Pital
- ZRC Caloto
- ZRC Sur del Caquetá
- ZRC Pradera, Valle del Cauca
- ZRC Tuluá, Valle del Cauca

Por último, como bien se señaló en el tercer informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, la Agencia Nacional de Tierras, a través de su Consejo Directivo, constituyó cuatro zonas de reserva campesina en el trimestre comprendido entre octubre y diciembre de la vigencia del año 2022, a saber:

- i) Tuna en Santa Rosa (Cauca), que beneficia a 5.383 habitantes, con una extensión de 176.000 hectáreas;
- ii) Sumapaz, situada en la localidad 20 del Distrito Capital de Bogotá y que beneficia a 1.770 habitantes, con un área de 22.765 hectáreas;
- iii) Güéjar-Cafre, ubicada en el municipio de Puerto Rico, que beneficia a 1.246 personas, con un área de 33.694 hectáreas y
- iv) Losada-Guayabero, ubicada en los municipios de La Macarena y Uribe, que beneficia a 7.646 campesinos y cuenta con 163.906 hectáreas.

1.3.5 Conclusiones

- En cumplimiento de las rutas propuestas en las Sentencia T-448 de 2014 y SU-288 de 2022, la ANT ha venido avanzando en lo ordenado, sin embargo, dicha entidad debe

impulsar la gestión de los procesos que son objeto de las órdenes judiciales proferidas para avanzar en la clarificación de bienes baldíos.

- La ANT ha programado para el año 2023 la ejecución de varios planes de ordenamiento social de la propiedad, lo que va a incrementar la oferta institucional en todas las regiones del país. En consecuencia, la ANT debe adoptar todas las gestiones administrativas y financieras que permitan implementar la política de ordenamiento social de la propiedad, señalada en la Ley 902 de 2017.

- Se registra un importante avance por parte de la ANT en términos de diligenciamiento del FISO, mediante la aplicación de migración de la información vía WhatsApp, registrando un consolidado total de 410.547 solicitudes de reconocimiento como sujetos de ordenamiento social de la propiedad. Sin embargo, se advierte que desde 2017 y con corte al 31 de marzo de 2023, se han incluido al RESO 76.892 sujetos de acceso, sin contar con las solicitudes que se enmarquen en los planes de ordenamiento social de la propiedad y demás figuras de intervención de la Agencia Nacional de Tierras.

- La ANT ha priorizado la constitución y delimitación de las ZRC en todo el territorio nacional. En ese contexto, le corresponde articularse con las diferentes entidades que integran el sistema de ZRC para procurar destinar los recursos necesarios que permitan dar cumplimiento a los planes de desarrollo sostenible, en aras de garantizar los derechos de tenencia y uso de la tierra en los territorios que en vigencias anteriores se hayan adoptado.

1.3.6 Recomendaciones

85

• Al Consejo Directivo y a la ANT

- Articular acciones con las diferentes entidades responsables de la implementación de las ZRC, en aras de destinar los recursos y acciones que sean necesarios para la materialización de los planes de desarrollo sostenible.

- Priorizar la valoración de solicitudes de ingreso al RESO para dar continuidad con el proceso de adjudicación o de formalización según corresponda.

- Garantizar los recursos administrativos y financieros que permitan dar inicio y materializar los planes de ordenamiento social de la propiedad en todo el territorio nacional.

1.4. RESTITUCIÓN DE TIERRAS

En el tercer informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, de la Defensoría, se formularon un conjunto de recomendaciones para la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la institucionalidad vinculada en el proceso, las cuales se centran en cuatro temáticas que inciden en el acceso y garantías para una efectiva reparación a las víctimas. Estas cuatro temáticas son I) la necesidad de avanzar en la reglamentación de las medidas a favor de segundos ocupantes, II) fortalecer y propiciar espacios de articulación interinstitucional para impulsar el cumplimiento de órdenes judiciales, III) la revisión de las decisiones administrativas denegadas de inscripción de predios en el RTDAF para determinar la procedencia o no de la revocatoria y IV) la urgencia de entablar acciones para garantizar mayor celeridad en los procesos de restitución, tanto en fase administrativa como judicial, a partir del balance realizado sobre la gestión en las etapas administrativa, judicial y posfallo.

Por lo anterior, de acuerdo con la información remitida por la URT y otras fuentes institucionales consultadas, en este informe se realizará un análisis sobre las temáticas señaladas y los avances en la implementación de la política pública de restitución de tierras.

1.4.1. Segundos ocupantes

El proceso de restitución de tierras, concebido como un mecanismo para acceder a la reparación integral con vocación transformadora, debe encaminar todas sus actuaciones bajo un enfoque de acción sin daño, con el fin de garantizar la paz y la equidad social en los territorios. Por esta razón, en el informe anterior, se había señalado la necesidad de avanzar en la regulación jurídica de los segundos ocupantes, para reducir así eventuales daños que pudieran ocasionarse con la implementación de la política de restitución y brindar una oportuna atención por parte del Estado a los ocupantes secundarios.

Conforme a lo anterior, resulta importante mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo, en su artículo 56, da respuesta a un vacío normativo que afectaba la implementación del proceso, al disponer que los jueces deberán reconocer la calidad de segundos ocupantes a quienes tengan la condición de vulnerabilidad socioeconómica y ejerzan una relación material y/o jurídica de propiedad, ocupación o posesión permanente de un predio objeto de restitución. Además, establece medidas que se pueden reconocer en la sentencia, tales como proyectos productivos familiares, gestión de priorización para acceso a

programas de subsidio de vivienda y traslado del caso para formalización de la propiedad rural. Finalmente, exige que el segundo ocupante no haya tenido nexo ni directo, ni indirecto con el despojo del predio.

De esta manera, las disposiciones establecidas en el artículo 56 del Plan Nacional de Desarrollo dan respuesta al exhorto que la Corte Constitucional había realizado en la sentencia C-330 de 2016 de cara al reconocimiento y atención de esta población, quedando a la espera del Decreto que reglamentará la ruta de atención para la materialización de las medidas. En síntesis, la norma establece que los jueces deben reconocer la calidad de segundos ocupantes a quienes tengan la condición de vulnerabilidad socioeconómica y ejerzan una relación material y/o jurídica de propiedad, ocupación o posesión permanente de un predio objeto de restitución.

Paralelo a la aprobación del artículo incluido en el Plan Nacional de Desarrollo, se discute en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 005 de 2022 del Senado, que pretende regular la situación jurídica de los segundos ocupantes. En el mes de mayo de 2023, la Comisión Primera del Senado dio trámite positivo a la denominada ley de segundos ocupantes, la cual se encuentra pendiente para segundo debate en el Senado.

Sin embargo, con posterioridad a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, tanto la Unidad de Víctimas como la Unidad de

Restitución de Tierras han manifestado no estar de acuerdo con esta iniciativa legislativa, pues, de acuerdo con estas entidades, se podría crear una “duplicidad normativa” con el artículo del Plan de Desarrollo que ya fue aprobado y que daría cumplimiento al requerimiento que había realizado la Corte Constitucional en sentencia C-330 de 2016.

1.4.2. Articulación interinstitucional

La Defensoría del Pueblo ha propiciado acciones dirigidas a fortalecer la implementación del proceso de restitución, a fin de garantizar la materialización efectiva de los derechos de las víctimas de despojo o abandono forzado. En ese sentido, se resaltan a continuación dos espacios de articulación llevados a cabo en el primer semestre de 2023.

1.4.3. Mesas bilaterales

Resulta importante mencionar la Instrucción Administrativa Conjunta n.o 009 de 2019²⁷ y su protocolo de implementación, concebido con el fin de brindar directrices para la adecuada coordinación armónica entre la URT y la Defensoría del Pueblo, cuyos objetivos se materializan a través de mesas bilaterales que operarán en el nivel nacional y territorial. En este sentido, el día 23 de mayo de 2023 se llevó a cabo una mesa nacional bilateral, en la que la URT realizó un balance de su implementación, resaltando este espacio como escenario de articulación nacional y regional.

²⁷ La Unidad de Restitución de Tierras y la Defensoría del Pueblo suscribieron la Instrucción Administrativa Conjunta 002 de 2019, la cual estipula los acuerdos interinstitucionales a fin de promover y garantizar la participación, representación judicial y el debido proceso de víctimas sucesivas, terceros en posible situación de vulnerabilidad, ocupantes étnicos y no étnicos o víctimas en el exterior que hacen parte de los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales, así como el seguimiento al cumplimiento de órdenes posfallo.

Se identificaron, además, 113 sesiones de mesas bilaterales realizadas durante la vigencia anterior, por lo que se hace necesario seguir consolidando este espacio desde el orden nacional como un pilar para el fortalecimiento del proceso de restitución en las regiones.

1.4.4. Jornadas de justicia móvil, fortalecimiento de capacidades y articulación interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y el Programa de Justicia Inclusiva de USAID

Teniendo en cuenta que la Defensoría del Pueblo se identifica como un actor clave en la protección y promoción de los derechos de los diferentes actores del proceso de restitución de tierras, junto con el programa de justicia inclusiva de USAID, se abordó una estrategia de acompañamiento al proceso, a partir de los siguientes espacios:

- Jornadas de justicia móvil enfocadas en la promoción, difusión, divulgación y atención en materia de restitución de tierras, en las cuales se identificaron dificultades de las víctimas para acceder a los servicios de la URT, debido a las distancias, las condiciones económicas, el desconocimiento y la falta de contacto directo con la URT, por lo que, a partir de estos espacios con presencia institucional en los municipios, se lograron beneficiar 1.388 personas.

- Mesas de articulación interinstitucional entre la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras, la URT y las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), a fin de identificar dificultades en el desarro-

llo de los procesos y proporcionar acciones en pro de superar obstáculos, desarrolladas en Nariño, Cauca, Urabá, Córdoba, Putumayo y Bolívar.

- Capacitaciones para el fortalecimiento de capacidades a enlaces de víctimas y servidores públicos en restitución de tierras.

Al respecto, es fundamental destacar la importancia de la oferta institucional del Estado presente en el territorio, sobre todo en aquellas zonas más distantes y más afectadas por el conflicto armado.

1.4.5. Revisión de decisiones negativas

De otra parte, respecto a la revisión de las decisiones administrativas de denegación de inscripción de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), resulta relevante mencionar en este capítulo que la URT, el día 1 de junio, en el marco de una mesa institucional de seguimiento al punto 1 del Acuerdo Final, planteó en su línea estratégica 3 para el cuatrienio, relacionada con la armonización y cualificación de la etapa administrativa y tendencia a la inscripción en registro, que dentro de la estrategia de revisión y prevención de decisiones negativas en el modelo actual se cuenta con capacidad para revisar el 1% anual, para un total del 4% en el cuatrienio, siendo la apuesta en el escenario aprobado por el Consejo Directivo de un 9% para esa vigencia.

No obstante lo anterior, al solicitar información a la URT, la cual fue allegada mediante oficio DIJUR 00685 del 30 de junio de 2023, se evidencia que, en virtud de la Circular DJR 001 de 2023, se han estudiado 490 casos, de los cuales se han revocado 289 IDS, sobre un universo de 65.596 casos negados, es decir, se ha efectuado tan solo la revisión de un 0,74%.

Sin embargo, se tiene como un avance significativo la atención prestada a las inquietudes planteadas por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, en torno a la reevaluación de algunas de las solicitudes de inscripción en el RTDAF que han sido denegadas, así como la adopción en la actual administración de la Circular DJR n.o 001 de 2023, en lo que respecta a la revisión de decisiones de no inscripción en el RTDAF o que declararon el desistimiento tácito o expreso, mediante la cual se señala que la UAEGRTD continuará con los ejercicios de revisión de decisiones de no inscripción, no inicio y desistimientos, teniendo en cuenta el principio pro persona o *pro homine*, la presunción de buena fe, entre otros aspectos procesales y sustanciales, a efectos de dar garantía al derecho fundamental a la restitución de tierras que permita impactar en la construcción de paz en el país.

1.4.6. Acciones para garantizar mayor celeridad en los procesos de restitución

De acuerdo con el balance realizado por la Defensoría en el informe anterior, se hizo referencia a la necesidad de adelantar acciones encaminadas a dar mayor celeridad en los procesos de restitución tanto en fase administrativa como judicial. Por esta razón, es de especial importancia referirse al proyecto de ley que pretende la asignación de facultades jurisdiccionales a la URT, así como también a los informes emitidos por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de la orden impuesta en sentencia T-341 de 2022, los cuales contribuirán a la celeridad en las diferentes etapas del proceso y a dar respuestas oportunas a los reclamantes de restitución de tierras.

1.4.7. Proyecto de Ley 280 de 2022 - Cámara

Partiendo de la necesidad de implementar mecanismos que permitan hacer más eficiente el proceso de restitución, se había abordado en el informe anterior el Proyecto de Ley 280 - 2022C, radicado en Cámara el día 16 de noviembre de 2022 y orientado a modificar la Ley 1448 de 2011. Este proyecto busca otorgar facultades jurisdiccionales a la Unidad de Restitución de Tierras para que adelante el proceso de restitución por la vía administrativa en los casos en que durante el trámite de inclusión en el registro de tierras no concurren terceros ni se hayan identificado poseedores, propietarios u ocupantes diferentes al solicitante, en cuyo caso el procedimiento administrativo sería adelantado por la Dirección Territorial de la Unidad de Restitución del lugar donde se encuentre el predio sobre el cual versa la solicitud.

Sin embargo, al verificar el estado de trámite de este proyecto de ley, se identifica que por acta n.o 55 del 31 de mayo de 2023 se aprobó el informe de ponencia para primer debate en la cámara de representantes, pero no alcanzó a ser debatido en la primera legislatura de 2023.

1.4.8 Informe del cumplimiento de la sentencia T-341 de 2022 – Plan de descongestión para la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras

Con el fin de dar cumplimiento a la orden tercera²⁸ de la referida sentencia, se emitieron una serie de informes por parte de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, los cuales permitieron tener un diagnóstico real frente a los tres ítems planteados por la honorable Corte Constitucional, a saber:

- I) Identificación de las principales dificultades observadas en procesos judiciales de restitución de tierras que están causando la extensión de los tiempos judiciales.
- II) Los demás desafíos extraprocesales que obstaculizan la materialización del derecho fundamental a la restitución del territorio, haciendo énfasis en las particularidades de las comunidades étnicas.
- III) Las propuestas de medidas de solución o ajustes para enfrentar la problemática.

Para la construcción de estos informes solicitados por la Corte, ambas entidades realizaron diferentes ejercicios en territorio con el fin de conocer la percepción de los defensores públicos, procuradores judiciales de restitución de tierras, abogados territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras y los diferentes actores del proceso, lo que permitió a cada una de las agencias del Ministerio Público analizar la información y presentarla en los tres ítems determinados en la sentencia.

Del informe rendido por la Defensoría del Pueblo se puede extraer lo siguiente, de acuerdo con las tres temáticas señaladas anteriormente:

1.4.8.1. Dificultades y desafíos desde el enfoque de los grupos étnicos²⁹

Al analizar la naturaleza de las solicitudes de protección y restitución de las comunidades negras, así como las decisiones adoptadas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras a través de autos de medidas cautelares y sentencias, es posible identificar un patrón según el cual las comunidades étnicas, sus miembros y sus organizaciones representativas continúan viendo amenazados sus derechos territoriales por:

²⁸ Sentencia T-341 de 2022:

[...] Tercero. Ordenar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, de forma conjunta, presenten dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia un informe que (i) identifique las principales dificultades observadas en los procesos judiciales de restitución que están causando la extensión en los tiempos procesales; (ii) dé cuenta de los demás desafíos extraprocesales que obstaculizan la materialización del derecho fundamental a la restitución del territorio, haciendo énfasis en las particularidades de las comunidades étnicas; y (iii) proponga medidas de solución o ajustes para enfrentar la problemática.

Los resultados y hallazgos de este informe deberán ser socializados con el Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, dentro del mes siguiente a su culminación [...].

²⁹ Defensoría del Pueblo. Informe sobre la implementación de las órdenes dadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-341 del 2022.

- Falta de seguridad jurídica y material en la tenencia de la tierra.
 - Persistencia de actores armados y conflicto en el territorio.
 - Despliegue de actividades económicas de explotación minera, con afectaciones medioambientales directas y en fuentes hídricas.
 - No hay garantías de protección de derecho de consulta previa con relación a licencias ambientales y concesiones para actividades de explotación de subsuelo.
 - Inadecuada proyección de casos para focalizar por parte de la URT, con ausencia de espacios de debate para determinar necesidades de ajuste institucional en cuanto a recursos humanos y presupuestales.
 - No se cuenta con un mecanismo unificado de seguimiento y monitoreo para órdenes judiciales (UNP, ANT, IGAC, ORIP, URT).
- Problemas de seguridad en los territorios.
 - Poca eficiencia en la etapa administrativa.
 - Dificultades para contactar los sujetos procesales interesados.
 - Factores climáticos y logísticos técnicos y de gestión.
 - Cambios constantes de personal; documentación incompleta y no técnica de los casos en la URT.
 - Deficiencias probatorias en los procesos administrativos.
 - Falta de presupuesto de las entidades territoriales para cumplimiento de órdenes.

1.4.8.2. Dificultades y desafíos desde el enfoque de la ruta individual³⁰

El análisis señalado lo realizó la delegada para los asuntos agrarios y tierras, que identificó entre las problemáticas que generan la congestión las siguientes:

- Personal insuficiente en entidades vinculadas al proceso de restitución (ausencia de personal posfallo en judicatura).
- Los procesos de sucesión a cargo de Defensoría Pública presentan dificultades para contactar a los titulares, costos de los trámites y documentación incompleta.
 - No se notifica a la Defensoría Pública cuando hay posibles segundos ocupantes de manera oportuna.
 - Moras en la entrega de documentos por parte de las entidades (avalúos, certificado de libertad y tradición)
 - No cumplimiento de medidas a favor de segundos ocupantes por parte de la Unidad de Restitución.

1.4.8.3. Dificultades y desafíos desde la Dirección Nacional de Defensoría Pública³¹

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

1.4.8.4. Medidas recomendadas para efectivizar el proceso de restitución de tierras

- Instar a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública para que ejerzan sus funciones constitucionales en el territorio nacional y garanticen la seguridad, la integridad y la vida de los funcionarios de las entidades encargadas de adelantar las acciones de restitución en el territorio, promoviendo el avance de la política. Esto debe replicarse no solo al momento del retorno de los restituidos, sino de forma continua y permanente, para evitar posteriores retaliaciones y nuevos despojos o desplazamientos forzados.

- Se recomienda la implementación de unidades especiales en todas las fuerzas, para brindar acompañamiento al proceso de restitución en sus diferentes etapas.

- Articulación de todas las entidades del Estado y fuerza pública, para garantizar el avance del proceso en las diferentes etapas.

- Incremento en el número de despachos, de acuerdo con las zonas de mayor gestión.

- Personal con funciones propias étnicas y posfallo.

- Mesa de alto nivel para seguimiento posfallo, que permita la posterior incidencia legislativa para superar dificultades.

- Jornadas de promoción y atención conjuntas.

- Creación de nuevas oficinas de la URT para atención en zonas aisladas de alta afectación.

- Actualización periódica de datos por parte de URT y diseño de mecanismos de intercambio de información.

- La Procuraduría Judicial de Restitución de Tierras debe fortalecer la presencia de su equipo en territorio.

1.4.8.5. Identificación de las principales dificultades observadas en los procesos judiciales de restitución que están causando la extensión en los tiempos procesales³²

- Ausencia de vigilancia, impulso y acompañamiento del apoderado judicial del reclamante debido a las altas cargas de representación.

- Ausencia de poderes correccionales del juez.

- Sucesivas cancelaciones de diligencias y audiencias.

- Demoras en publicaciones por parte de la URT.

- Demoras en la designación de defensores públicos.

- Ausencia de acumulación de procesos.

³² Informe de la Procuraduría General de la Nación en el marco de la orden tercera de la sentencia T-341/22.

- Cargas adicionales de los juzgados de restitución.
- Requerimientos sin respuesta de entidades (IGAC, etc.)
- Identificación deficiente de los predios por parte de la URT.
- Bajo número de jueces, magistrados y empleados judiciales.

1.4.8.6. Identificación de los desafíos extraprocesales que obstaculizan la materialización del derecho fundamental a la restitución del territorio, con énfasis en las particularidades de las comunidades étnicas³³

- Falta de presupuesto e interés por parte de entidades gubernamentales para ejecución de órdenes judiciales.
- Falta de compromiso de las entidades en el cumplimiento de órdenes judiciales a cargo.
- Conflicto intra e interétnicos.
- Ausencia y poca continuidad del recurso humano encargado de cumplir órdenes en las entidades.
- Seguridad para ingresar en el territorio y persistencia del conflicto.
- Ausencia de enfoque diferencial en oferta de entidades vinculadas a las sentencias.

- Falencias en las demandas en cuanto a identificación predial, de terceros y afectaciones territoriales.

1.4.8.7. Propuesta de medidas de solución o ajustes para enfrentar la problemática por parte del Ministerio Público³⁴

- Fortalecimiento probatorio en las solicitudes de restitución.
- Enlaces étnicos en cada entidad involucrada dentro del proceso.
- El Consejo Superior de la Judicatura debe examinar cargas laborales de los despachos para redistribuirlas.
- Abordar desde el orden nacional una estrategia de seguridad.
- Seguimiento y vigilancia efectivo desde la Contraloría General de la República para el control de recursos en los diferentes niveles.
- Personal exclusivo para seguimiento pos-fallo.
- Criterios de priorización en etapa judicial – vulnerabilidad.
- Adopción de medidas cautelares desde admisión para contrarrestar y mitigar afectaciones mayores en el desarrollo del proceso.

³³ Informe de la Procuraduría General de la Nación en el marco de la orden tercera de la sentencia T-341/22

³⁴ Informe de la Procuraduría General de la Nación en el marco de la orden tercera de la sentencia T-341/22

- Uso de poderes correccionales y disciplinarios desde los juzgados y Procuraduría General de la Nación ante incumplimientos.
- Nuevos juzgados con dedicación exclusiva a procesos étnicos.
- Identificación conjunta de los territorios ANT, URT e IGAC.

1.4.9. Balance de la implementación frente a los compromisos de la Unidad de Restitución de Tierras para las víctimas del conflicto

En aras de hacer un balance cuantitativo, se consultó a la URT sobre el avance en el proceso de restitución en sus diferentes etapas. Esta entidad reportó lo siguiente.

1.4.9.1. Etapa administrativa

Con relación al avance en el trámite de casos en la etapa administrativa, la Unidad de Restitución de Tierras informó a la Defensoría del Pueblo que, a 30 de junio de 2023, se han recibido 146.843 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Aban-

donadas Forzosamente (RTDAF), 129.599³⁵ habilitadas y 17.244 solicitudes pendientes de ser microfocalizadas, ya que a la fecha no han sido aprobadas en la instancia de seguimiento del Comité Operativo Local de Restitución de Tierras (COLR), identificándose entre otras causas la falta de condiciones de seguridad en territorio.

Del total de solicitudes habilitadas, la Unidad de Restitución reportó haber finalizado el trámite sobre 103.019, es decir, un 79% de las solicitudes habilitadas. Además, se encuentran 26.580 pendientes de emitir una decisión de fondo, es decir, se está adelantando la etapa administrativa. De los casos finalizados con decisión de fondo, 65.533 han sido solicitudes no inscritas, mientras 37.486 (36%) fueron debidamente inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), lo que equivale a un total de 735.235 hectáreas inscritas en cabeza de 165.933 personas³⁶.

Con relación al 21% de casos que aún no se encuentran habilitados, resulta importante mencionar las instancias de seguridad establecidas, como lo son el CI2RT³⁷ y los Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (COLR)³⁸, para la coordinación operacional, articulación, implementación, planeación, ejecución

³⁶ Unidad de Restitución de Tierras. [2023, junio 30]. Oficio N.º DSC2-202308496.

³⁷ Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), creado por el Ministerio de Defensa Nacional como una instancia de coordinación encargada de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras. Delega a la Policía Nacional como su secretaría técnica mediante la Directiva 03 de 2012 del MDN.

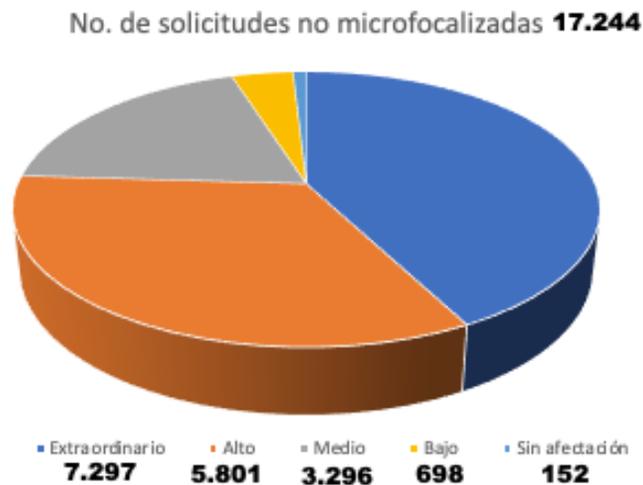
³⁸ Creados por el Decreto 0599 de 2012 [compilado posteriormente por el Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016], operan como una instancia de seguridad que permite la coordinación operativa para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso de restitución de tierras, desde su fase administrativa hasta su fase de cumplimiento de órdenes, buscando la sostenibilidad de la restitución de tierras en todos los territorios objeto de intervención.

y seguimiento al proceso de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Es así como, a partir de estas instancias, se lleva a cabo el monitoreo de los niveles de riesgo en cuanto a condiciones de seguridad, en las diferentes zonas del país, con el fin de determinar la viabilidad de nuevas microfocalizaciones o la suspensión de las ya existentes. Solo a partir de este acto se determina la mi-

crofocalización que dará inicio al trámite de restitución de tierras.

Al consultar la información³⁹ sobre las solicitudes pendientes de ser microfocalizadas, con corte el 30 de junio de 2023, se encuentran las ya mencionadas 17.244 que han sido clasificadas de acuerdo con los siguientes niveles de riesgo (gráfica 9)⁴⁰.

Gráfica 9
Solicitudes no microfocalizadas a junio de 2023



Nota. Fuente: URT, junio de 2023.

De la gráfica 9 se puede concluir que, de las 17.244 solicitudes pendientes de microfocalizar hasta el 30 de junio de 2023, el 75,95 % (13.098) se encuentran en municipios de nivel de riesgo extraordinario y alto, por lo que urge que la URT adelante las acciones necesarias para agilizar la microfocalización del 24,05 % restante.

De igual manera, en la gráfica 10 se observa una representación de acuerdo con la anualidad de presentación de la solicitud.

³⁹ Información presentada el 15 de junio de 2023 por la URT, en la sexagésima sesión del Consejo Directivo.

⁴⁰ Mapa de prevención y seguridad CI2RT para la orientación del proceso de restitución de tierras [26 de enero del 2023].

Gráfica 10**Presentación de solicitudes para la restitución de tierras (2011-2023)**

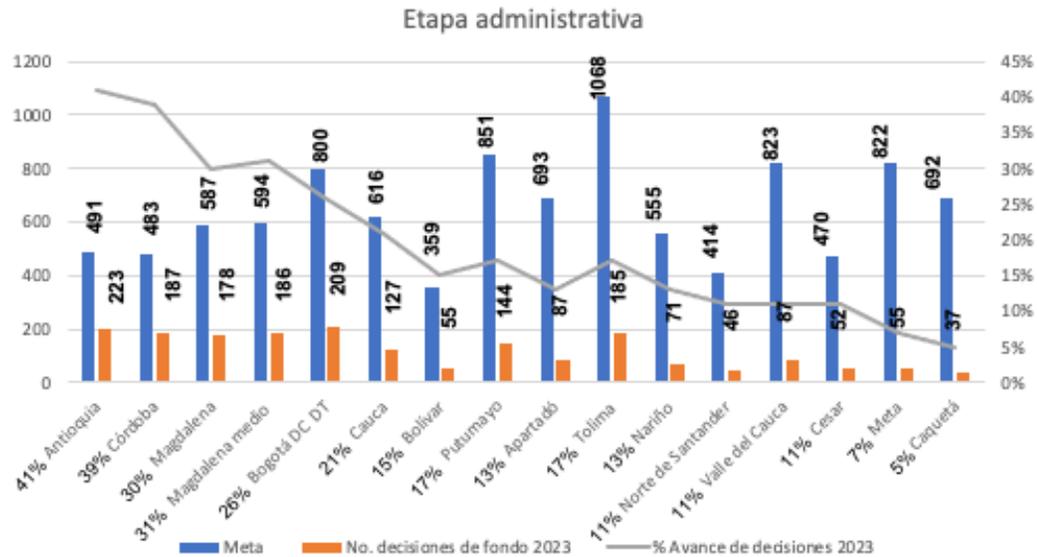
Nota. Fuente: información tomada de URT- Consejo Directivo (2023).

Lo anterior evidencia que el 80%, equivalente a 13.466 solicitudes, supera los cinco años desde su fecha de presentación. De estas, 8.463⁴¹ corresponden a casos de adulto mayor. En ese sentido, resulta imprescindible el impulso de una iniciativa legislativa que brinde salida jurídica para aquellos casos que aún no cuentan con las condiciones de seguridad que permitan viabilizar la microfocalización, de modo que se dé un tratamiento diferenciado que garantice un acceso efectivo y real a la reparación integral, a través de figuras como la compensación, ya que, al ser un procedimiento de reparación creado en el marco de una justicia transicional que debe implicar rapidez y oportunidad en las respuestas, no se puede seguir pensando en procesos de más de diez años esperando una decisión.

De igual manera, al solicitar el estado de avance en las metas fijadas por la Unidad de Restitución de Tierras para el año 2023, respecto a la etapa administrativa con corte a 30 de junio, es evidente el bajo avance reportado, el cual se representa en la gráfica 11.

⁴¹ Información suministrada por la URT el 1 de junio de 2023 en mesa institucional de seguimiento al primer punto del Acuerdo Final.

Gráfica 11
Avance metas URT 2023. Etapa administrativa



Nota. Fuente: URT, junio de 2023.

Además, en la respuesta remitida por parte de la URT en el mes de junio de 2023, se indica que en la actual administración se ha presentado un aumento importante en las inscripciones con respecto a vigencias anteriores: 77 % inscrito y 23 % negado. Así mismo, se reportan entre algunas dificultades para el cumplimiento de las metas propuestas las siguientes⁴²:

- Falta de condiciones de seguridad
- Dificultades geográficas para acceso a las zonas
- Disponibilidad en horas de vuelo
- Falta de oportunidad en las respuestas por parte de entidades como las ORIP
- Demoras en las sustracciones de Ley 2.a de 1959

- Falta de información de predios solicitados en restitución, por ausencia de catastro actualizado o por catastro inexistente
- Falta de disponibilidad de fuerza pública.

Sin embargo, frente a esta última dificultad planteada por la Unidad, sobre la cual indican que, al momento de la ampliación de vigencia de la ley, no se pensó en los cambios que requería la institución, difiere esta entidad, ya que ha pasado más de un año desde la posesión del nuevo gobierno, por tanto, es irrazonable estar pensando en un rediseño institucional de la URT, además, de ser necesario, deberá resolverse con prontitud e inmediatez, a fin de evitar seguir dilatando la respuesta a las solicitudes de restitución, sobre todo si se tiene en cuenta la ejecución presupuestal significativa y el aumento importante de contratos de prestación de servicios para la vigencia

⁴²URT. Junio 30 de 2023. Oficio URT-DIJUR-00685.

2023, el cual tampoco se ve evidenciado en resultados dentro del trámite de los casos.

Pese a lo expuesto por la Unidad de Restitución de Tierras, con base en los indicadores de avance, considera la Defensoría del Pueblo la existencia de un panorama crítico por el bajo porcentaje de cumplimiento en la etapa administrativa, equivalente a un 19% a nivel nacional, el cual se convierte en obstáculo para acceder al requisito de procedibilidad para el ingreso a los despachos judiciales, sobre todo si se tiene en cuenta que son más de 26.000 las solicitudes viabilizadas que se encuentran a espera de una decisión de fondo. En este sentido, resulta un interrogante el de las futuras reparaciones de las víctimas de despojo o abandono en el marco del conflicto armado, dado el precario avance en la gestión de la etapa administrativa por la URT para esta vigencia, situación que había sido referida en el anterior informe frente a las metas trazadas para la reparación de víctimas.

Por lo anterior y con el fin de hacer un análisis comparativo del costo-beneficio respecto al presupuesto ejecutado por parte de la URT, se

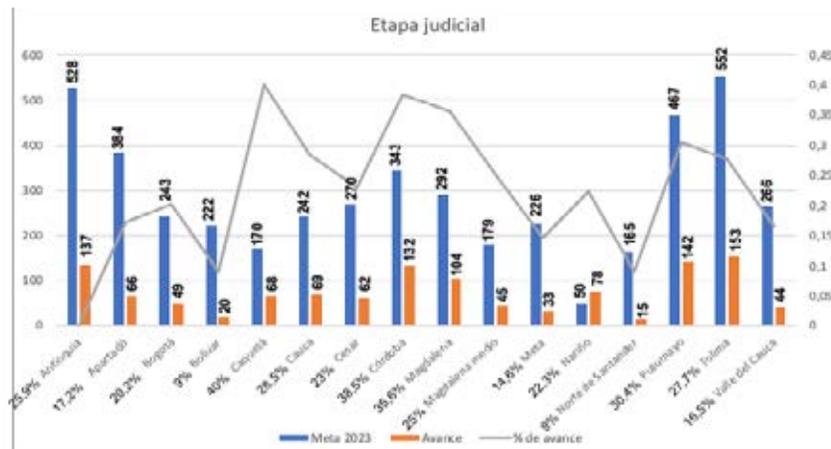
solicitó el día 16 de junio de 2023 la información financiera; sin embargo, al corte de este informe (junio de 2023) aún no se había recibido la respuesta, pese a encontrarse vencidos los cinco días hábiles para dar respuesta, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 24 de 1992.

1.4.9.2. Etapa judicial

La Defensoría del Pueblo realizó seguimiento a la etapa judicial del proceso de restitución y encontró que, a 30 de junio de 2023⁴³, la Unidad de Restitución de Tierras ha radicado 20.355 demandas, correspondientes a 35.080 solicitudes (646.237 hectáreas y 151.388 personas), de un total de 37.486 casos inscritos, lo que evidencia la existencia de 2.406 solicitudes pendientes de ser presentadas ante la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras y que cuentan con una decisión de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Aunado a lo anterior, con relación al avance de metas judiciales, la URT reportó lo representado en la gráfica 12.

Gráfica 12
Avance metas URT 2023. Etapa judicial



Nota. Fuente: URT, junio de 2023.

⁴³ Información entregada por la URT mediante oficio URT-DJR-00676 del 30 de junio de 2023.

En virtud de lo expuesto, la Defensoría del Pueblo reitera la necesidad de establecer un plan de trabajo que permita ser más eficientes en cuanto a la presentación de las demandas de restitución, ya que en seis meses de lo corrido del año únicamente se reporta un avance del 24,8%, lo cual obstaculiza el acceso de los reclamantes de tierras ante la administración de justicia.

Independientemente de las barreras que puedan existir, es necesario revestir de celeridad esta etapa desde el rol que le corresponde a la URT, pues casos como el de las direcciones territoriales Bolívar y Norte de Santander, que solo reportan un avance porcentual del 9% en presentación de demandas en lo corrido del año, evidencian en general un panorama desalentador, puesto que dilatan la situación de riesgo y desprotección en que se encuentran muchas víctimas del conflicto armado ante la desatención de la entidad.

Reitera la Defensoría la importancia de la intervención de los órganos de control, a fin de verificar el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía con que la URT realiza su gestión y, desde sus competencias, realizar una evaluación sobre la proporcionalidad entre el presupuesto ejecutado y el avance en la gestión de etapa administrativa y judicial, pues no tendría sentido gastarse unos recursos cuantiosos sin que la política pública logre un avance significativo.

1.4.10. Etapa de cumplimiento de órdenes - Posfallo

Respecto a la etapa de cumplimiento de órdenes judiciales en la ruta individual, conforme información de la URT a 30 de junio de

2023, los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras han proferido 8.316 sentencias, correspondientes a 14.537 solicitudes de restitución, de 35.080 que han sido presentadas ante los despachos judiciales, de las cuales 20.543 se encuentran sin decisión.

Frente al cumplimiento de las 50.182 órdenes a cargo la URT, a 31 de mayo de 2023, la entidad ha atendido 39.074 órdenes relacionadas principalmente con (i) compensaciones a víctimas y a terceros de buena fe exenta de culpa, (ii) atención a segundos ocupantes, (iii) acompañamiento a entregas materiales de restitución, (iv) transferencia de predios de origen, (v) implementación de proyectos productivos familiares, (vi) priorización de vivienda ante la entidad correspondiente y (vii) alivio de pasivos de servicios públicos y por deudas financieras. Lo anterior, se encuentra distribuido de la siguiente manera (tabla 13).

Tabla 13
Cumplimiento de órdenes a cargo de la URT (mayo de 2023)

Tipo de orden	N.o de órdenes en la vigencia de la ley solicitud	N.o de órdenes atendidas en la vigencia de la ley	% de cumplimiento
Entregas materiales/ goce material	9.579	7.585	79 %
Compensación víctimas	2.684	1.292	48 %
Compensación a terceros de buena fe exenta de culpa	473	296	62 %
Atención a segundos ocupantes	1.023	388	38 %
Alivio pasivo financiero	6.089	5.171	84 %
Alivio servicios públicos domiciliarios	5.234	4.566	87 %
Priorización al subsidio de vivienda	10.268	7.955	77 %
Proyectos productivos familiares	11.319	6.405 implementados, 2.375 en diseño, 2.539 no entran al programa y 1.571 en proceso de cumplimiento	-
Transferencia de predios	1.497	424	28 %

Nota. Fuente: URT, junio de 2023.

De la información relacionada con el cumplimiento posfallo, se evidenció que en materia de compensación a víctimas se han atendido 1.292 órdenes de este tipo en ruta individual (66 entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2023), de las cuales 62% fueron atendidas mediante pago en dinero, el 17% en compra de predio, el 10% mediante predio equivalente, el 1% correspondió a órdenes atendidas mediante la tradición de dominio de una UAF y el 10% correspondió a órdenes moduladas a restitución o que quedaron sin efecto o nulas. Frente a este panorama, es importante revisar la estrategia de compra de predios por parte de la URT, a fin de que mayoritariamente se atiendan las medidas de compensación a través de la entrega de predio que garantice a futuro un ingreso generado del proyecto productivo familiar que le implente la URT en el fundo, así como el beneficio del subsidio de vivienda.

De igual manera, se hace necesario realizar un avance más eficiente en tiempos, en cuanto al cumplimiento de las medidas de compensación a favor de terceros de buena fe exenta de culpa y segundos ocupantes, ya que el porcentaje de cumplimiento continúa siendo muy bajo.

1.4.11. Acciones transversales a las diferentes etapas del proceso de restitución - Medidas afirmativas para garantizar la atención diferencial

Es importante mencionar que, en el marco del conflicto armado, el impacto y vulneración de los derechos humanos de las víctimas se agudiza según la condición socioeconómica, etnia,

raza, orientación sexual y otros aspectos que generan una condición de especial vulnerabilidad, por lo que se hace necesario, por parte del Estado, la adopción de medidas afirmativas que incorporen el enfoque diferencial.

Es así como recientemente se han venido emitiendo una serie de circulares relativas a la protección de la población campesina, mujeres y comunidades étnicas, para fortalecer los lineamientos de atención diferenciada en el trámite de restitución. Para la Defensoría resulta sumamente importante referirse a algunas de ellas a continuación.

1.4.11.1. Circular SG 00008 de 2023

A través de esta circular se establecen lineamientos generales para fortalecer la incorporación del enfoque de género e interseccional para mujeres en los trámites internos de restitución de tierras, pues se identificaron algunas barreras⁴⁴ para acceder a la restitución, pese a la existencia de diferentes lineamientos internos y guías, así como del programa de acceso especial para las mujeres al proceso de restitución, cuyos ejes de acción se definieron en el Acuerdo 047 de 2019, a partir del cual se profirió también la Resolución 600 de 2020, por la cual se adoptaba el manual de implementación del programa.

De las condiciones que se vienen configurando como barreras para acceder a la restitución de tierras, se destacan las uniones maritales de hecho, madres cabeza de familia viudas por desaparición forzada o secuestro del compañero/cónyuge o esposo, desconocimiento de linderos del predio, uniones maritales múltiples, prácticas patriarcales, funcionarios no sensibilizados frente al enfoque de género, desconocimiento de la Ley 1448 de 2011 por

lideresas y organizaciones de mujeres, baja participación de mujeres en las juntas directivas de consejos comunitarios y resguardos indígenas, escasa información sobre la economía del cuidado y su incidencia en la relación con la tierra, representación del proyecto productivo familiar, falta de participación efectiva de las mujeres en iniciativas productivas, desconocimiento de las sentencias de restitución y persistencia de situaciones de amenaza.

De acuerdo con lo referido por la Unidad de Restitución, estas barreras señaladas permiten identificar algunos ajustes dentro del proceso de restitución para garantizar la materialización efectiva del enfoque diferencial de mujer, que se clasifican en necesidades de ajuste operativas y necesidades sustanciales.

En el primer grupo, enfatiza en la necesidad de interiorizar el enfoque diferencial con perspectiva de género para mujer dentro de los grupos internos de trabajo y, en el segundo, indica tres aspectos relevantes a ajustar en el desarrollo del proceso, como son la inclusión de las necesidades especiales de los solicitantes en las demandas de restitución y demás instrumentos generados, de manera que se logre una priorización en la etapa judicial y posfallo, el reconocimiento frente a los derechos patrimoniales de las mujeres de manera directa y la evaluación de la procedencia de la compensación, como pretensión principal para las mujeres víctimas que sean adultas y no cuenten con una red de apoyo. Así mismo, dados los lineamientos internos existentes, se definen unos parámetros orientadores de género para la implementación del Acuerdo 047 de 2019.

Finalmente, a partir de esta circular, se crea una mesa permanente para la implementación, participación y retroalimentación del enfoque de género e interseccional para las mujeres, en lo relativo a la restitución de

tierras. Dicha mesa deberá sesionar tres veces al año como mínimo y será la encargada de verificar el cumplimiento de la Circular SG 0008, así como de realizar el monitoreo, seguimiento y proposición de lineamientos para la incorporación del enfoque de género de las mujeres en los trámites de restitución.

Si bien la Defensoría considera este espacio significativo en el avance de los derechos de las mujeres, resulta relevante la participación en esta mesa de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, para la vigilancia, seguimiento y monitoreo desde sus competencias en la protección y garantía de los derechos humanos.

1.4.11.2. Circular SG 00027 de diciembre 30 de 2022

La URT expone que, de acuerdo con el marco jurídico existente, el precedente jurisprudencial y la doctrina sobre los sujetos de especial protección de los campesinos, campesinas y trabajadores agrarios, se identificó la necesidad de aplicar un enfoque diferencial en las actuaciones misionales, lo que conllevó a la creación de una ruta campesina en la Unidad de Restitución de Tierras, tanto para el proceso restitutivo como para el acceso al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), impartiendo unas directrices para la aplicación del bloque de constitucionalidad y el precedente constitucional de la condición de sujetos de especial protección para las etapas administrativa, judicial y posfallo en la ruta individual.

Aunado a lo anterior, se crea una mesa permanente de trabajo con organizaciones campesinas, que deberá sesionar por lo menos tres veces al año, con el fin de impulsar, retroalimentar y verificar el cumplimiento de la ruta.

1.4.11.3 Resolución 0466 del 2 de junio de 2023

Por medio de esta resolución, se establecieron unos ajustes en el procedimiento para la implementación de los proyectos productivos, entre los que se encuentran los siguientes:

I) Incorporación de los proyectos productivos urbanos en el procedimiento, con base en las necesidades de las familias beneficiarias de los fallos restitutivos, hasta por un monto de treinta y dos (32) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

II) Incorporación de los diferentes enfoques diferenciales a través de acciones afirmativas en las diferentes fases de implementación de los proyectos, aplicando metodologías diferenciadas, priorizando formas de trabajo comunitario y colectivo, garantizando la gestión ambiental en los proyectos productivos y promoviendo el trabajo en equipo y la asociatividad.

1.4.11.4 Resolución 00466 del 2 de junio de 2023

A partir de esta resolución se establecen lineamientos diferenciales en la administración del fondo de la URT para impulsar el cumplimiento de órdenes judiciales en favor de los pueblos y comunidades indígenas, rom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el marco de la restitución de derechos territoriales étnicos.

1.4.12 Conclusiones

- Se reitera la importancia de que las entidades del SNARIV funcionen de manera itinerante y permitan el acceso a la oferta institucional a favor de las víctimas del

conflicto armado, tal como se desarrollaron las jornadas lideradas por la Defensoría del Pueblo en conjunto con el programa de justicia inclusiva de USAID, con el fin de generar un impacto importante a favor de la población víctima.

- Se reconoce la importancia de que el Gobierno nacional y el Congreso de la República hayan avanzado en la reglamentación de las medidas a favor de segundos ocupantes, a partir del artículo 56 de la Ley 2294 de 2022, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, para trazar una hoja de ruta a la URT y el SNARIV en cuanto a su atención efectiva y oportuna.

- Se considera un logro la incorporación de un enfoque diferencial campesino por parte de la Unidad de Restitución, a través de diferentes lineamientos y resoluciones de acciones afirmativas en las diferentes etapas del proceso de restitución, con el fin de garantizar un acceso más equitativo de los grupos vulnerables mayormente afectados por el conflicto armado.

- Se evidencian esfuerzos notables por parte de la URT, encaminados a fortalecer los espacios de articulación interinstitucional, con miras al avance del proceso de restitución de tierras, a través de las mesas bilaterales, la participación en las jornadas de atención interinstitucional en territorio, comités y subcomités.

- Tal como se reiteró en el informe anterior, para la Defensoría del Pueblo es pertinente que las solicitudes de restitución en los casos en que no comparezca un opositor se puedan resolver por vía administrativa para dar mayor celeridad al proceso.

- Es urgente que la URT adelante la revisión de la metodología con la que se realiza la planeación para la emisión de decisiones en la etapa administrativa y la elaboración de solicitudes de restitución, a fin de que se cumpla efectivamente con las metas institucionales trazadas para la anualidad y se garantice el acceso efectivo de las víctimas a una reparación integral.

- La URT debe propiciar la articulación interinstitucional de manera efectiva con las entidades competentes, para impulsar el cumplimiento de la etapa administrativa, judicial y posfallo y materializar los derechos de la población restituida, de modo que involucre no solo a entidades del orden nacional, sino también regional, como actores fundamentales del proceso, a partir de espacios que brinden solución a los factores que afectan el desarrollo del proceso.

1.4.13. Recomendaciones

• Al Consejo Superior de la Judicatura

- Dar cumplimiento a la orden emitida por la Corte Constitucional en el marco de la sentencia T-341 de 2022, a fin de poner en funcionamiento el plan de descongestión judicial en la rama especializada en restitución de tierras, lo que permitirá mayor eficiencia en la etapa judicial, respecto de las 20.543 solicitudes que se encuentran a espera de sentencia, así como un seguimiento efectivo al cumplimiento de órdenes posfallo.

• Al Congreso de la República

- Avanzar en la aprobación del Proyecto de Ley 280-2022C para modificar la Ley 1448, en cuanto a que pretende otorgarle facultades

jurisdiccionales a la URT para aquellos casos en los que, en el trámite administrativo de inclusión en el registro de tierras despojadas, no concurren terceros.

- Avanzar en la reglamentación del artículo 56 del Plan Nacional de Desarrollo, relativo a las medidas a favor de los segundos ocupantes, así como en el trámite del proyecto de ley para otorgar facultades jurisdiccionales a la URT.

• A la Unidad de Restitución de Tierras

- La Defensoría del Pueblo reitera la necesidad y urgencia de resolver los problemas de tipo estructural planteados por la URT y que, de acuerdo con criterios de esa entidad, se han convertido en un obstáculo administrativo, técnico y presupuestal que ha dificultado el avance de los procesos en la etapa administrativa.

- Se exhorta a atender los requerimientos de la Defensoría del Pueblo en los términos legales, a fin de hacer un seguimiento al cumplimiento de los compromisos en cuanto al acceso al proceso de restitución de tierras en el marco del Acuerdo de Paz.

- En los anteriores informes se había hecho referencia al bajo avance frente a las metas trazadas para la reparación de las víctimas, por lo que debe observarse con absoluta preocupación que, luego de seis meses transcurridos durante el año y con un nivel de ejecución presupuestal importante, se evidencia un porcentaje de avance de solo 19% en la etapa administrativa y de 23% en la etapa judicial. En consecuencia, se reitera la recomendación de tomar acciones efectivas que permitan ser eficaces y eficientes en los procesos de restitución de tierras.

- Convocar al Ministerio Público a las sesiones de la mesa permanente para la implementación, participación y retroalimentación del enfoque de género y la mesa de organizaciones campesinas, como garantes de derechos.

- Teniendo en cuenta que de las 1.292 órdenes de compensación a víctimas en ruta individual, 62% fueron atendidas mediante pago en dinero, 17% en compra de predio, 10% mediante predio equivalente, 1% correspondió a órdenes atendidas mediante la tradición de dominio de una UAF y 10% correspondió a órdenes moduladas a restitución o que quedaron sin efecto o nulas, se hace necesario que la URT revise la estrategia de compra de predios, con la finalidad de que mayoritariamente se atiendan las medidas de compensación a través de la entrega de predio que garantice a futuro un ingreso generado del proyecto productivo familiar que le implemente la URT en el fundo, así como el beneficio del subsidio de vivienda, ya que en muchos casos se perdería este beneficio por no tener donde desarrollarlo.

- Se insta a la URT a definir una estrategia que permita realizar un avance más eficiente en tiempos, en cuanto al cumplimiento de las medidas de compensación a favor de terceros de buena fe exenta de culpa y segundos ocupantes, ya que el porcentaje de cumplimiento continúa siendo muy bajo, lo que repercute en la sostenibilidad del proceso de restitución en territorio.

• A la Unidad de Restitución de Tierras y al Ministerio de Defensa

- Revisar aquellos casos que se encuentran sin microfocalizar y que están identificados con riesgo medio, bajo y sin afectación,

los cuales corresponden, de acuerdo con cifras entregada por la URT, a 3.802 casos, a fin de convocar el COLR para realizar el estudio de la viabilidad de la microfocalización o determinar estrategias con los organismos de seguridad que permitan en un corto plazo la intervención.

• A la Contraloría General de la República

- Como máximo órgano de control y vigilancia fiscal, se solicita le realice auditoría en la Unidad de Restitución de Tierras, con la finalidad de verificar la ejecución financiera de acuerdo con la gestión de resultados de la URT y evaluar el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía con los que la entidad realiza su gestión presupuestal.

• A la Unidad de Restitución de Tierras y al Congreso de la República

Avanzar en una iniciativa legislativa que permita atender las solicitudes de restitución en las que, pasado cierto periodo de tiempo, aún no ha podido adelantarse la microfocalización por condiciones de seguridad, habilitándola de manera excepcional para iniciar la actuación administrativa a cargo de la URT y usando metodologías institucionales que permitan suplir las actividades por desarrollar en campo durante la actuación administrativa para decidir el ingreso o no al RTDAF. Así mismo, encaminarse en la inclusión de una nueva causal de compensación que aplique para casos que superen cierta temporalidad de haber sido presentada la solicitud y que aún no han podido ser microfocalizados por condiciones de seguridad.

1.5. CATASTRO MULTIPROPÓSITO

La formación y actualización del catastro e impuesto predial rural establecida en el punto 1.1.9 del Acuerdo Final 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 estos fines, se señaló que se establecería lo siguiente: 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 y 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 otros acuerdos.

1.5.1 Balance de la implementación de la política de catastro multipropósito

Para dar seguimiento a estos compromisos, la Defensoría del Pueblo parte de la información reportada en el SIIPO, en la que el indicador “A.13 Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado” presenta un avance del 16.07 %, lo que evidencia los siguientes avances cuantitativos ⁴⁵ por año (tabla 14).

⁴⁵ Departamento Nacional de Planeación [DNP]. [2023]. SIIPO. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CkjAbcYqNa4obFzWq7lm>

Tabla 14**Avance cuantitativo de municipios con catastro multipropósito 2017-2022**

Año	Meta	Avance cuantitativo	Porcentaje de avance
2017	0,0		0,0
2018	0,0		0,0
2019	0,0		0,0
2020	3,0	8,0	266,67
2021	57,0		0,0
2022	112,0	18,0	16,07

Nota. Fuente: DNP (2023), SIPO.

En cuanto al avance cualitativo del indicador, el DNP (2023) señala:

Para el corte del 31 de diciembre de 2020 se estableció una meta de 3 municipios para actualizar, con un avance real de 8 municipios intervenidos, para un cumplimiento de la meta de una 266.67 %. Esta intervención catastral se realizó en 4 municipios por el IGAC así: En Cumaribo (Vichada) se realizó proceso de formación, Arauca y Cravo Norte (Arauca) se realizó proceso de actualización y de manera parcial proceso de actualización en Villavicencio (Meta). Los 4 municipios restantes fueron realizados por Catastro Antioquia así: Nariño, Buriticá, Dabeiba y Yalí.

En la vigencia 2021 se estableció un meta de 57 municipios intervenidos, reportan-

do un avance cuantitativo de 00.0%, sin embargo a renglón seguido, en el avance cualitativo se reporta que se intervinieron 10 municipios por parte del IGAC así: Tarapacá, Puerto Arica y La Pedrera (Amazonas): formación catastral parcial rural, Gachancipá (Cundinamarca) y Popayán (Cauca): actualización catastral parcial rural. Los 5 municipios restantes fueron realizados por los siguientes gestores catastrales: Pereira (Risaralda) por AMCO, Palmira (Valle del Cauca) por Catastro Distrital, Barbosa (Antioquia) por Área Metropolitana de Valle de Aburrá AMVA, San Jerónimo (Antioquia) por Catastro Antioquia y Medellín (Antioquia) por Subsecretaría de Catastro de Medellín.

Para la vigencia 2022 se estimó un avance de 112 municipios intervenidos a corte 31 de diciembre, sin embargo, en dicha

fecha se reporta un avance de 18 con un cumplimiento de avance de 16.7 %. Ahora bien, se señala que finalizó la intervención en la actualización catastral de las áreas rurales de los siguientes municipios: Socha, Socotá, Tasco, Sativasur, Betétiva, Busbanzá, Corrales y Paz del Río (Boyacá), Popayán (Cauca), Tocancipá y Gachancipá (Cundinamarca). Estos procesos surtieron cierre y entrada en vigencia. Se encuentran finalizando las actividades de cargue en el SNC, sin embargo, este proceso se encuentra suspendido hasta el 15 de febrero de 2023 según lo dispuesto mediante resolución 074 de 2023⁴⁶.

De acuerdo con lo anterior, la información cualitativa difiere de la información cuantitativa reportada en el indicador. Así mismo, no concuerdan las cifras reportadas con el total de municipios que supuestamente fueron intervenidos y cuentan con cierre, sin embargo, en el registro del SIPO se aclara que:

(...) el IGAC solicitó al DNP, a través de comunicación oficial con fecha 19 de julio de 2022 (radicado 1100OAP-2022-0000113-IE-001), ajustes al reporte del presente indicador, con el propósito de ajustar el reporte correspondiente el cierre de la vigencia 2021. Esto dado que la información reportada en dicho informe fue preliminar, toda vez que se encontraba en proceso la consolidación final de la información final de la vigencia 2021 que corresponde a otros gestores catastrales habilitados. Al respecto, el DNP emitió “concepto favorable” a la

solicitud de ajuste a través del radicado 20223610803421 del 18 de noviembre de 2022, confirmando que “...Desde la administración del SIPO se habilitará la plataforma para que la entidad realice el ajuste...”. No obstante, a la fecha de cierre del presente reporte correspondiente al IV trimestre de 2022 (25 de enero según cronograma definido por el DNP), el SIPO no se encuentra aún habilitado para realizar los ajustes respectivos. Esta situación impide ajustar el reporte de avance cuantitativo y cualitativo correspondiente a la vigencia 2021, impidiendo registrar el avance real obtenido en dicho periodo (...).⁴⁷

En tal sentido, resulta imperativo que las entidades responsables tanto del manejo como del reporte de la información en el SIPO presenten información veraz, actualizada y confiable, que permita a la ciudadanía en general y a las entidades encargadas hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz y a los compromisos establecidos en dicho acuerdo, dado que la realidad de los indicadores se torna incierta y poco confiable.

En cuanto al estado real del avance total del catastro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) informó a la Defensoría del Pueblo que revisó las cifras del porcentaje de área con información catastral actualizada, con corte a diciembre de 2022, por lo que se pudo establecer que el porcentaje de área con información catastral actualizada,⁴⁸ correspondiente a 42,39 %, está compuesto por dos procesos catastrales: el área interve-

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. [2023, mayo 10]. Oficio Radicado n.o 2500DGC-2023-0003673-EE-001. P. 8.

nida por actualización catastral, que corresponde al 9,40% del área geográfica del país (10.730.457 ha), y el área intervenida por procesos de conservación catastral, que corresponde al 32,98% (37.633.514 ha)

De acuerdo con la entidad, este reporte concuerda con lo definido en la ficha técnica del indicador correspondiente; sin embargo, por decisiones de la actual administración, se consideró que la información catastral actualizada solo debe ser medida a través del área intervenida en el proceso de actualización catastral y así se ha planteado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

La revisión de las cifras sobre el área con información catastral actualizada conlleva a que la actual administración duplique sus esfuerzos con la finalidad de que se pueda cumplir la meta del Plan Nacional de Desarrollo, pasando de un 9,4% en 2022 a 70% en 2026⁴⁹ del catastro multipropósito actualizado. Para lograr dicha meta, se debe avanzar en la estructuración rápida de fuentes de financiamiento del catastro multipropósito, pues de acuerdo con la respuesta brindada por el IGAC a la Defensoría, para la vigencia 2023 se pretende llegar a 127 municipios formados y actualizados. Sin embargo, el IGAC solicitó recursos para la vigencia 2023 por valor de \$415.923 millones de pesos en el anteproyecto de presupuesto presentado al DNP, de los cuales solo se habían asignado \$198.045 millones de pesos hasta el 31 de marzo de 2023.

En materia de garantías de participación a comunidades rurales, se informa a la Defensoría del Pueblo que desde el año 2021 las organizaciones indígenas de la mesa permanente

de concertación, ampliada con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y el IGAC, vienen avanzando en “el desarrollo y expedición de decretos y/o instrumentos normativos especiales sobre catastro multipropósito para pueblos indígenas”⁵⁰.

Producto de estos acuerdos, el IGAC informa que, en el mes de febrero del presente año, el Gobierno y los pueblos indígenas acordaron el contenido de la Resolución transitoria 338 de 2023, “por la cual se adoptan de manera transitoria para la política de catastro multipropósito en los territorios y territorialidades indígenas, se deroga parcialmente la circular externa del 8 de noviembre de 2021 y se emiten directrices a los gestores y operadores catastrales”⁵¹.

En lo referente a la realización de consultas previas con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el IGAC informó que en la Comisión Consultiva de Alto Nivel (CCAN) se finalizó la primera fase del proceso de consulta previa con la concertación de la guía metodológica para la gestión catastral en territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En el mismo sentido, la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, se estableció un grupo de normas (artículos 43 a 53) que busca la consolidación del catastro multipropósito y tránsito hacia el sistema de administración del territorio (SAT). Dentro de los aspectos del articulado, se destaca el de conceder a los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que estén debidamente formalizados la posibili-

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

dad de realizar la gestión del catastro multipropósito en sus territorios y territorialidades a través de sus propios operadores catastrales, que podrán contratarlos de manera directa.

De igual forma, otro aspecto que se puede destacar de la ley del Plan Nacional de Desarrollo es la establecida en el artículo 49, que contribuirá con la actualización acelerada de los impuestos prediales, ya que ordena que el IGAC adopte nuevas metodologías y modelos de actualización masiva de valores catastrales rezagados, con la finalidad de realizar un ajuste automático de los avalúos catastrales de todos los predios del país.

Por otra parte, el IGAC reporta 45 gestores catastrales habilitados, de los cuales 43 se encuentran en operación⁵². Si bien en el primer semestre de 2023 se han realizado avances en la habilitación de nuevos gestores catastrales, esto no se ha reflejado en un avance significativo en el área abarcada por el catastro multipropósito. A ello se suma que la mayoría de los gestores catastrales actualmente habilitados corresponde a municipios y no a departamentos, por lo que no debe descartarse una estrategia que incentive a que una mayor cantidad de departamentos se conviertan en gestores catastrales destinados a apoyar las labores del catastro multipropósito, ya que cuentan con una mayor capacidad presupuestal y administrativa para poder llevar a cabo esta labor.

De acuerdo con la información brindada por el IGAC sobre los estados catastrales⁵³, se informó que estos solamente se consolidan

para un momento del año (1 de enero de la siguiente vigencia), toda vez que las estadísticas sobre estados catastrales permanecen iguales durante el resto de la vigencia. Esto sucederá mientras entra en operación el Sistema Nacional de Información Catastral (Sinic) o la herramienta que haga sus veces conforme a las condiciones definidas por el IGAC.

El rezago en el registro de la información genera serias dificultades para determinar el estado real del catastro multipropósito, ya que solo se cuenta con información de los demás gestores catastrales diferentes al IGAC, algunas veces un (1) año después de producida⁵⁴.

Esta dificultad pretende ser subsanada con lo establecido en el artículo 80 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, que permite a la ANT como gestor catastral especial y a las demás entidades u organismos productores de información a nivel predial, la potestad de incorporar la información levantada de manera directa en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC).

Con la expedición de la Resolución 130 de 2017, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinó los criterios que se debían utilizar para la implementación de los planes de barrido predial masivo a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para los años 2023 y 2024. La ANT tiene priorizados 127, de los cuales 63 ya cuentan con planes de ordenamiento social de la propiedad formulados; sin embargo, sin una herramienta que permita a la ANT el cargue de la información depurada en tiempo real, no será posible que

⁵² Instituto Geográfico Agustín Codazzi. [2023, mayo 10]. Comunicación n.º 2500DGC-2023-0003673-EE-001. P. 5.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. [2023, mayo 10]. Oficio Radicado n.o 2500DGC-2023-0003673-EE-001.

el IGAC pueda contrastarla, avanzar en los avalúos y así contribuir con las metas del catastro multipropósito.

Lo anterior conlleva a la imperiosa necesidad de acelerar la implementación de entrada en operación de la herramienta que configure el Sistema Nacional de Información Catastral en el menor tiempo posible, que permita realizar un seguimiento a los avances del catastro multipropósito con una información confiable.

1.5.2 Seguimiento a las recomendaciones defensoriales de 2022 en relación con catastro multipropósito

Se observa que no fueron tenidas en cuenta las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo sobre la implementación del catastro multipropósito en el informe del segundo semestre de 2022, en consideración a que no se atiende la sugerencia de tener mayor rigurosidad en la validación de la información que se reporta en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). En igual sentido, se observa que no se han implementado las mejoras en el sistema de reporte, ya que, como se manifestó, a pesar de haber sido solicitado por el IGAC, a la fecha, el sistema de información continúa desactualizado.

1.5.3 Conclusiones

- En la actualidad no se cuenta con una información certera sobre el avance real del catastro multipropósito, dada la desactualización del SIIPO, el rezago anual que presenta y la posibilidad de su interoperabilidad entre los gestores catastrales.

- No existe veracidad ante las cifras reportadas por el IGAC sobre el estado real de avance del catastro multipropósito.

- La decisión del Gobierno nacional de no tener en cuenta las cifras de conservación catastral como avances del catastro multipropósito, para solo considerar las áreas intervenidas en el proceso de actualización catastral, representa un enorme reto que obliga a duplicar esfuerzos con la finalidad de superar el rezago que presenta en las cifras del catastro.

1.5.4 Recomendaciones

- **Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Departamento Nacional de Planeación y Presidencia de la República**

- Crear mecanismos que incentiven a que una mayor cantidad de departamentos se habiliten como gestores catastrales, con la finalidad de aprovechar la robustez presupuestal y administrativa con que cuentan estas entidades territoriales, lo que facilitaría abarcar una mayor cantidad de territorios en apoyo a las labores del IGAC.

- Revisar y priorizar la asignación del presupuesto requerido para la actual vigencia, con la finalidad de avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas para la implementación de la política de catastro multipropósito.

- Avanzar en acciones que propendan por la cooperación técnica y financiera no reembolsable para la implementación del catastro multipropósito, a fin de acelerar los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

- Fortalecer las capacidades de participación de comunidades campesinas y pueblos étnicos en la gestión catastral.

- Implementar, con la mayor brevedad, el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC) o la herramienta que haga sus veces, para conocer en tiempo real las cifras de avance de la implementación del catastro multipropósito.

• Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Departamento Nacional de Planeación

- Fortalecer los canales de articulación, con la finalidad de mantener actualizadas las cifras de avance del catastro multipropósito, mientras el IGAC implementa el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC) o la herramienta que haga sus veces.



1.6. CIERRE DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y PROTECCIÓN DE ZONAS DE RESERVA

1.6.1. Balance de la implementación frente a los compromisos del cierre de la frontera agrícola y las zonas de reserva

Dentro del seguimiento a la implementación de los compromisos derivados del punto 1.1.10 del Acuerdo Final, referido al cierre de la frontera agrícola, la Defensoría del Pueblo ha ofrecido recomendaciones a las entidades responsables de la formulación e implementación participativa de políticas, planes y programas encaminados al cumplimiento de lo pactado, a fin de avanzar en la transformación integral de las problemáticas históricas que afronta la ruralidad.

En los informes anteriores se hizo el balance de los indicadores A.17 y A.18, que tratan sobre la formulación de las bases técnicas en municipios priorizados para la zonificación ambiental y del plan de zonificación ambiental y la caracterización de las áreas con un manejo especial, los cuales presentaron cumplimiento del 100% en el SIIPO. Además, se revisaron los tres ámbitos para el ordenamiento ambiental del territorio en los municipios PDET, de acuerdo con la Resolución 1608: (i) la frontera agrícola, (ii) las

áreas de especial interés ambiental (AEIA) y (iii) la franja de estabilización de la frontera agrícola, en los que quedó a cargo tanto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecer las acciones de orientación en los aspectos técnicos, la retroalimentación y ajustes, con el fin de liderar la implementación efectiva para la protección del ambiente, la gestión de las conflictividades socioambientales y la garantía de derechos humanos de las comunidades rurales que los habitan.

También se enfatizó y se recomendó determinar las estrategias para el monitoreo, seguimiento y evaluación, a través de la definición de los indicadores, de acuerdo con los objetivos del plan de conservación de las áreas de especial interés ambiental, control de la frontera agrícola y desarrollo de proyectos productivos, en aras del cumplimiento de las acciones determinadas en el marco estratégico y marco operativo, de modo que permitan avanzar en los procesos de ordenamiento social y productivo de la propiedad, factores determinantes de la reforma rural integral.

Objeto de recomendación también ha sido el concurso permanente, la colaboración armónica, la articulación y la concertación entre las carteras ministeriales para la cons-

trucción de dichos indicadores. En esa línea, es pertinente para el presente informe revisar las acciones que se han venido implementando en torno a esas recomendaciones, sobre las cuales se insiste en que son relevantes para la verificación del cumplimiento dentro de los objetivos planteados, como (i) promover y orientar el cierre y estabilización de la frontera agrícola; (ii) proteger y dar uso ambientalmente adecuados a las AEIA; (iii) orientar alternativas productivas equilibradas entre el medio ambiente, el bienestar y buen vivir de la población que ocupa y/o colinda con las AEIA y (iv) fortalecer la gobernanza territorial para la implementación del plan de zonificación ambiental (PZA).

Con lo anterior, la Defensoría del Pueblo requirió información sobre la materia a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinador del SINA, que hace parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual señaló que en el documento de cierre técnico del PZA, presentado el 7 de octubre de 2021, se formularon ocho (8) indicadores para el seguimiento de las metas. Así mismo, se estipuló que, en un plazo máximo de seis (6) meses a la expedición del acto administrativo de adopción formal, se elaboraría entre el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Agricultura la batería de indicadores con su respectiva proyección de metas⁵⁵.

En este sentido, en el tercer informe de seguimiento, la Defensoría del Pueblo había consignado que los indicadores habían sido presentados para aprobación del DNP en el mes de septiembre del año 2022. Sobre el particular, el Ministerio de Ambiente reporta, con corte al 30 de abril de 2023, que para el mes de junio de 2023 se tendría acordado

entre las partes la batería de indicadores del PZA, planteada hasta el año 2031, para de esta manera proceder a cargarla en el SIPO y generar los reportes correspondientes con siete (7) acciones dentro de las once (11) líneas estratégicas del plan de acción del PZA.

Con respecto al plan de acción, el Ministerio de Ambiente indica que, para el año 2023, se cuenta con una versión consolidada y concertada entre los sectores Agricultura y Ambiente, que proyecta 32 acciones, enmarcadas en las 11 líneas estratégicas del plan de acción general del PZA, y que fue remitida el 14 de junio de 2023 al Departamento Nacional de Planeación, con el fin de que proceda a cargarlo en el SIPO.

Ahora bien, sobre las acciones adelantadas para la implementación del PZA, el ministerio detalla una serie de avances que se han venido adelantando en algunas zonas del país, particularmente en el Catatumbo, Meta, Caquetá y Guaviare. Al respecto, conviene resaltar a continuación algunas de estas acciones que señalan el Ministerio de Ambiente en su comunicación de respuesta la Defensoría del Pueblo:

- propuesta del convenio del Minambiente con la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor). Su objeto consiste en la implementación del PZA en el desarrollo de alternativas productivas sostenibles para aquellas comunidades que se encuentran o colindan en áreas de especial interés ambiental en los municipios de Tibú, corregimiento de la Gabarra.

- Propuesta de trabajo con GIZ. Se informan avances entre el Ministerio de Ambiente con la organización cooperante, en

⁵⁵ Ministerio de Ambiente, Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA. [2023, junio 26]. Oficio de respuesta. Radicado n.o 31032023E2020335.

aras de retomar la posibilidad de implementar el PZA en el Caquetá, mediante la articulación de proyectos de manejo forestal sostenible con los planes de ordenación forestal desarrollados por el programa Pro-bosques II.

- Plan de zonificación ambiental y POF. El Ministerio de Ambiente y la ART vienen trabajando en acciones enmarcadas en los planes de ordenamiento forestal (POF) a fin de detener la deforestación en la Amazonía.

- Espacios de socialización y discusión del PZA. El primero, en conjunto con la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, para la discusión sobre la titulación sin sustracción y alternativas a través de las concesiones forestales; el segundo, con el SINCHI, para la revisión de proyectos de núcleos de desarrollo forestal y revisión cartográfica en el Guaviare: Angoletas y Chuapal-Manavires; el tercero, con la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ambiente, para la ampliación de áreas de especial interés ambiental identificadas en el PZA, y el cuarto, con la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y con la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, para la implementación del PZA⁵⁶.

Así mismo, se reseñan actividades de zonificación ambiental participativas en cuatro (4) municipios del Caquetá y tres (3) municipios del Guaviare, en cumplimiento a los compromisos del Acuerdo de Altamira, a través de las cuales se pretende:

i) Promover la focalización para el acceso y formalización de la tierra.

ii) Promover el otorgamiento de contratos de uso.

iii) Apoyar la revisión, ajuste y actualización de la zonificación de la reserva forestal de la Ley 2.^a.

iv) Clasificar y actualizar las AEIA.

v) Formular acuerdos territoriales comunitarios⁵⁷.

1.6.2. Ampliación de la zonificación ambiental indicativa

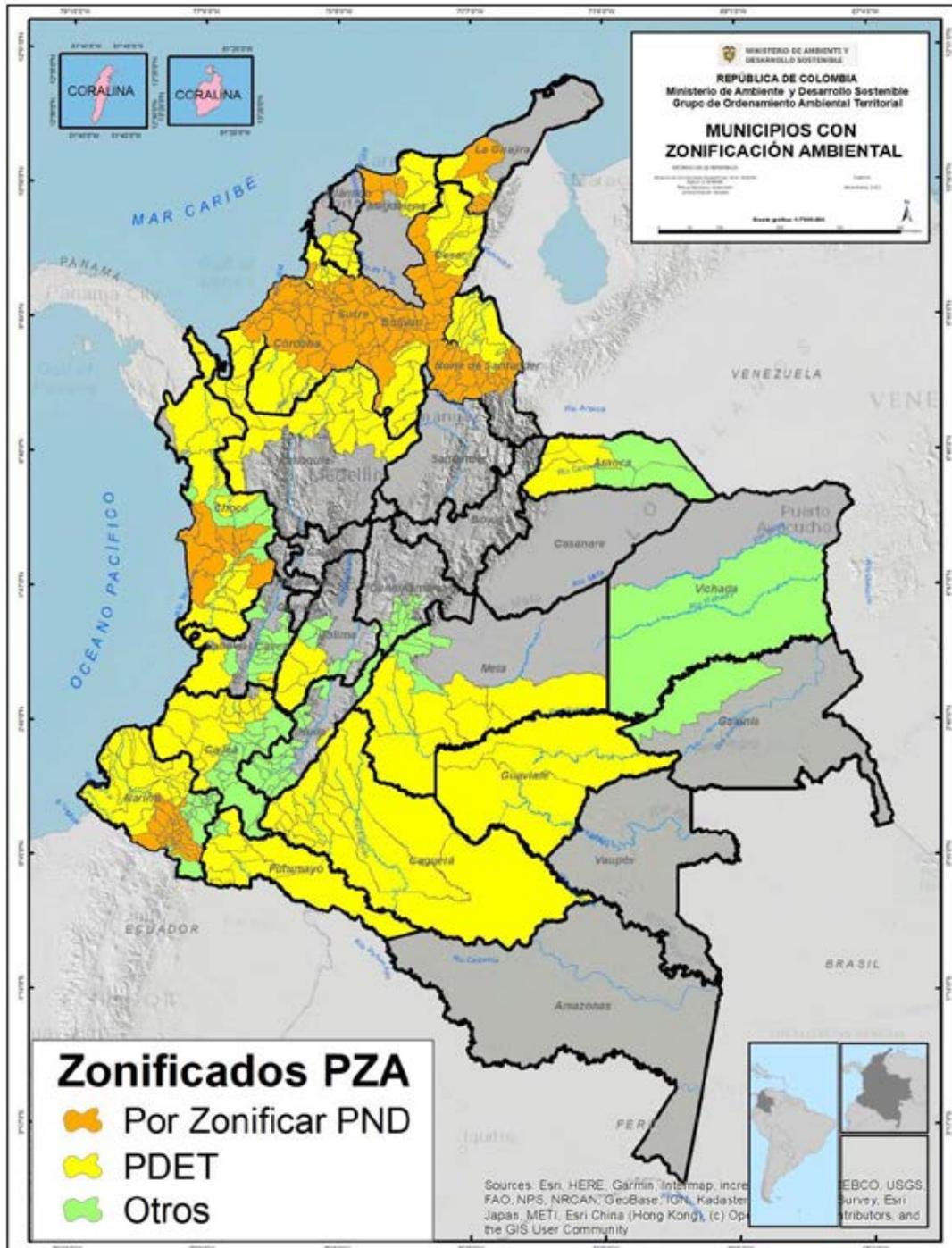
La Defensoría del Pueblo resalta que el Ministerio de Ambiente ha contemplado priorizar la ampliación de la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 en 150 nuevos municipios, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Los criterios que se han tenido en cuenta para esta nueva zonificación se encuentran dados por ser territorios con altos índices de deforestación, como la Amazonía y el Pacífico, y de alta conflictividad socioambiental, como el Catatumbo y el Macizo Colombiano. En el siguiente mapa del Ministerio de Ambiente (gráfica 13), se presenta la zonificación actual en municipios PDET, así como las zonas objeto de análisis para la nueva zonificación.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Mesa de trabajo: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial, Unidad para la Implementación del Acuerdo Final y Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras [2023, junio 2].

Gráfica 13
Municipios con zonificación ambiental a junio de 2023



Nota. Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junio de 2023.

1.6.3. Implementación del plan de zonificación en el cumplimiento de los objetivos de cierre y estabilización de la frontera agrícola, protección de áreas de especial interés ambiental, promoción de actividades productivas y franja de estabilización

El plan de zonificación determinó las categorías de uso para el ordenamiento ambiental y, dentro de ellas, estableció cuatro (4) zonas de manejo ambiental propias para las áreas protegidas del SINAP y cinco (5) categorías ambientales de uso indicativas, comprendidas dentro de la franja de estabilización y de la frontera agrícola, que se encuentran fuera de las áreas protegidas y corresponden al resto del territorio. Estas se determinarán con base en los usos y la población campesina que se encuentra en el lugar, para definir la inclusión o no en la frontera agrícola.

Por lo anterior, el Ministerio de Ambiente, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo, revisa la posibilidad de que algunas de estas áreas que no tengan limitaciones ambientales ingresen a la frontera agrícola, particularmente los 1.4 millones de hectáreas de los 4.5 millones que conforman la franja de estabilización, pues el restante tiene condiciones para la ampliación del inventario.

El presupuesto con el que cuentan para la implementación del plan de zonificación ambiental (lineamientos de política para el ordenamiento ambiental territorial), en concordancia con el trazado presupuestal de paz para el año 2023, corresponde a \$ 2.277.706.033,

con el cual se busca responder a las siguientes actividades derivadas del plan de acción de la presente vigencia:

- a. Adelantar la identificación y desarrollo de alternativas productivas sostenibles implementadas con comunidades que habitan o colindan con áreas de especial interés ambiental.
- b. Ampliar la zonificación ambiental a escala 1:100.000 en 150 municipios priorizados por el Ministerio de Ambiente, en línea con los 13 territorios estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, adicionales a los 170 municipios PDET y los 107 ya zonificados.
- c. Generar órdenes de prestación de servicios a diciembre de 2023, a fin de articular el plan de acción con las entidades nacionales, regionales, del sector ambiental y agrícola y gestionar recursos de cooperación internacional.

Frente a las zonificaciones ambientales participativas, el Ministerio de Ambiente señala que la batería de indicadores propuesta contempla como meta a 2031, en uno de sus indicadores, la formulación de treinta y cuatro (34) zonificaciones ambientales participativas en zonas que tienen alta conflictividad socioambiental, con metodología participativa de acuerdo con el plan de zonificación ambiental, pero dentro de los objetivos de cada zonificación ambiental.

En ese sentido, para la presente vigencia, la entidad informa haber llevado a cabo estas zonificaciones en municipios del departamento de Caquetá (Albania, Curillo y Valparaíso), las cuales han servido de base para la actualización de los planes de ordenamiento territorial. Por su parte, se encuentran en validación las zonificaciones ambientales en los

municipios de San Vicente del Caguán y El Doncello, que, en concurso con la ART, tienen como objetivo aportar al ordenamiento territorial de los municipios y realizar acuerdos territoriales con la población objeto de este proceso.

De otra parte, en cumplimiento de los acuerdos de las mesas de diálogo del Caquetá y sur del Meta, llevadas a cabo el 5 y 6 de julio de 2021, en las cuales se convino las zonificaciones ambientales participativas en los municipios Puerto Rico, Montañita y Solano, en el departamento de Caquetá, y San José del Guaviare, Calamar y El Retorno, en el departamento de Guaviare, se presentó al Fondo Colombia Sostenible un proyecto con un el propósito de promover el acceso y formalización de la tierra, el otorgamiento de contratos de uso, revisión, ajuste y actualización de la zona de reserva forestal, clasificación y actualización de las áreas de especial importancia ambiental (AEIA) y la formulación de acuerdos comunitarios, el cual se aprobó en el año 2022. Actualmente se encuentra en formalización con el Instituto Alexander von Humboldt, que resultó seleccionado para ese fin.

En cuanto a los avances en la articulación con los instrumentos derivados de la Reforma Rural Integral, se tiene lo siguiente:

I) Instrumentos derivados de la Reforma Rural Integral: hoja de ruta, plan de acción para la transformación regional (PATR), plan de ordenamiento social de la propiedad, planes integrales de reparación colectiva y planes de acción del Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria.

- Hojas de ruta: el Ministerio de Ambiente manifiesta que se viene avanzando para que los resultados del plan de zonificación y su plan de acción sean involucrados en

las hojas de ruta únicas de las subregiones PDET. En particular, se informó que, para este primer semestre del año, se acompañó la construcción de la ruta de la subregión Pacífico Medio, que era la única que no tenía dicho instrumento.

- Programas de sustitución de cultivos: el plan de zonificación incluye una acción que responde a generar criterios técnicos (acción 8) dentro del Programa de Sustitución de Cultivos. Se informa que, en el último trimestre del año 2022, se avanzó en un documento que se encuentra en construcción, el cual hace unos cruces entre los resultados de las bases técnicas de la zonificación ambiental indicativa, con los lotes de coca y los proyectos de las distintas etapas del PNIS. Dicha etapa, de acuerdo con el Ministerio de Ambiente, se espera finalizar en el año 2023.
- Plan de ordenamiento social de la propiedad: la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, adscrita al Ministerio de Agricultura, preparó un documento con los lineamientos técnicos que deben ser incluidos en dichos planes, atendiendo los alcances del PZA en cuanto a las áreas aptas para el acceso y la formalización de la propiedad, de acuerdo con las categorías ambientales dentro de la franja de estabilización de la propiedad.

Al respecto, en concordancia con las líneas del Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo, se plantea la posibilidad de que, en las zonas compartidas por la franja de estabilización y la frontera agrícola, previo análisis jurídico y técnico, se habiliten parte de estas áreas sin restricciones ambientales para que sean ingresadas a la frontera agrícola.

- Planes de extensión agropecuaria (PDEA): desde la UPRA se elaboró un documento con directrices para la reconversión de las actividades productivas y el seguimiento a los planes departamentales dentro de la frontera agrícola y las áreas condicionadas, para mejorar la productividad y el uso del suelo rural, así como la sostenibilidad de estas actividades, inclusive en las áreas condicionadas de la frontera agrícola nacional.

II) Instrumentos de planificación: planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y planificación ambiental.

- En conjunto con el DNP, se pretende incluir el plan de zonificación ambiental en la estrategia denominada “KITs territoriales”, que será parte de los documentos que se entreguen a las nuevas administraciones locales en los 170 municipios y subregiones PDET. Igualmente, con la ART se estudia la posibilidad de expedir una circular solicitando la inclusión de los resultados del PZA en los planes de desarrollo territoriales.

III) Instrumentos técnicos y financieros: catastro multipropósito, fondo de tierras, subsidios, créditos y asistencia técnica y pagos por servicios ambientales.

- Para el Fondo de Tierras se solicitó a la UPRA que las tierras que ingresen tengan en cuenta los resultados del plan de zonificación, en relación con la franja de estabilización de la frontera agrícola para su actualización, dado que esto tendría incidencia en el ingreso de nuevas hectáreas a dicha frontera. Así mismo, se está revisando, por

parte del Ministerio de Agricultura, el plan de formalización masiva de la propiedad rural, en la línea del Gobierno para el Fondo de Tierras y la compra de predios.

- En lo referente al pago por servicios ambientales (PSA), el Ministerio de Ambiente informa que, a través de la Oficina de Negocios Verdes, dichas acciones, priorizadas en los municipios PDET y en los núcleos activos de deforestación, han tenido en cuenta los resultados del PZA.

1.6.4. Contratos de derechos de uso

La comunicación que ha servido de insumo para la construcción del capítulo señala que la Dirección de Ordenamiento Ambiental preparó un documento para la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente, el cual contiene la identificación de las áreas que pueden ser objeto de otorgamiento de derechos de uso bajo los preceptos de los Acuerdos 058 de 2018 y 118 de 2020, expedidos por la ANT, solicitando la incorporación del plan de zonificación para la expedición de los polígonos que determinan las áreas para el otorgamiento de los derechos de uso.

Así mismo, el Ministerio de Ambiente detalla el número de procesos que la ANT ha promovido en el departamento de Córdoba para un total de 850 procesos: 350 en Valencia y 500 en Tierralta⁵⁸, procesos que se encuentran en trámite. Sin embargo, dicha cifra no concuerda con la respuesta institucional remitida por la ANT en el mes de mayo de 2023, en la que se deja señalado

⁵⁸ Oficio de respuesta Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Radicado n.o 31032023E2020335. [2023, junio 26].

que los únicos procesos que se encuentran 100% culminados, por haberse suscrito los respectivos contratos de otorgamiento de derechos de uso, corresponden a 200 procesos en Tierralta, Córdoba, y 275 procesos adelantados en Ovejas, Sucre⁵⁹.

1.6.5. Concesiones forestales campesinas

El Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, en el artículo 55, definió esta nueva figura con la cual se pretende el otorgamiento del uso del recurso forestal y de la biodiversidad en baldíos de zona de reserva forestal de Ley 2.^a, con el acompañamiento del Estado por un plazo de hasta treinta años, prorrogables por el mismo término, con el fin de conservar el bosque, y cuyos beneficiarios serán organizaciones campesinas, familias campesinas asociadas, mujeres campesinas, así como aquellas personas que hayan ingresado a los modelos de justicia transicional del Acuerdo de Paz. De igual forma, se plantea que los beneficiarios tengan arraigo territorial, se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y asuman el compromiso de realizar actividades de recuperación, rehabilitación, restauración, manejo forestal sostenible y servicios ecosistémicos, a fin de controlar la deforestación, dentro de los requisitos y condiciones fijadas por el Ministerio de Ambiente.

Así, el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo, establece que, para el otorgamiento de la concesión forestal campesina, se deberá tramitar un acuerdo previo de conservación y planificación participativa entre las entidades del SINA y las comunidades en las zonas

priorizadas por el Ministerio de Ambiente. De igual forma, se espera que las concesiones sean otorgadas mediante acto administrativo motivado por las Corporaciones Autónomas Regionales, previo concepto del Ministerio de Ambiente, quien también podrá declarar la caducidad de dichos actos en los casos determinados por la ley.

Actualmente, el Ministerio de Ambiente informó a la Defensoría del Pueblo que se está preparando una propuesta para la reglamentación del artículo, que tendrá en cuenta los aspectos particulares en lo que tiene que ver con condiciones de acceso y deberes de las comunidades y organizaciones campesinas beneficiarias.

1.6.6. Acciones adoptadas por la Unidad de Parques Nacionales Naturales en la implementación del plan de zonificación ambiental

Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se encuentran dentro de lo que se ha denominado zonas de manejo ambiental en el plan de zonificación ambiental, cuyo régimen es de preservación y se encuentran excluidas de la frontera agrícola. Así mismo, como parte del sistema de áreas protegidas, el régimen jurídico de los Parques Nacionales prevalece sobre la zonificación ambiental.

En materia de alternativas productivas para las comunidades campesinas asentadas en el área de Parques Nacionales, la Unidad de Parques Nacionales informó a la Defensoría del Pueblo que se ha venido trabajando con los acuer-

⁵⁹ Oficio de respuesta Agencia Nacional de Tierras. Radicado n.o 20236007793761. [2023, mayo 8].

dos de conservación, según lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019, así como de los acuerdos de sistemas sostenibles para la conservación (Resolución 364 de 2012)⁶⁰.

Igualmente, la Dirección de Parques Nacionales señala que, en cumplimiento del Acuerdo de Villavicencio de 2021, se ha preparado un documento con elementos jurídicos, ambientales y sociales bajo una perspectiva de derechos y del concepto de vulnerabilidad, que en cada una de las sesiones y de manera participativa busca determinar e implementar un plan de acción desde los enfoques diferencial, territorial y de género para la reducción de la deforestación en los departamentos de Meta y Guaviare, que para el año 2022 cuenta con los siguientes avances:

- Mapeo de actividades productivas y propuestas de alternativas productivas en el marco de la economía campesina de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Análisis del concepto de vulnerabilidad.
- Pedagogía comunitaria para el desarrollo de las asambleas.
- Conceptualización de campesinado vulnerable en áreas protegidas.

Por otra parte, en materia de reasentamiento de las comunidades campesinas que habitan al interior de los Parques Nacionales Naturales, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras, consultó a la Dirección de Parques Naciona-

les Naturales, la cual señaló que la “Agencia Nacional de Tierras (ANT) no contempla una ruta jurídica que dé cuenta del acceso a tierras con destinación específica de conformidad con el Decreto 902 de 2017”. Además, se informa que Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) no ha tenido articulación al respecto con el Ministerio de Agricultura, pues precisa que la ANT ha informado que se requiere una modificación normativa, a través de un decreto reglamentario dedicado a tratar de manera exclusiva las reubicaciones y su financiación.

De igual forma, se menciona que en el año de 2021 se gestionó la ruta para el otorgamiento de derechos de uso para habitantes de los Parques Nacionales Naturales que hubieran sido reubicados en bienes baldíos inadjudicables de zonas de reserva forestal, de conformidad con la Ley 2 de 1959. Para el caso del PNN Nukak, la entidad informa haber adelantado un diagnóstico; sin embargo, la ruta se encuentra actualmente suspendida porque las áreas receptoras con vocación agraria no estaban definidas ni garantizaban los derechos de las familias.

Para el caso del Parque Chiribiquete, la Unidad de Parques Nacionales informa que la ANT hizo una nueva interpretación normativa al aplicar el Acuerdo 349 de 2014 en lugar del Decreto Ley 902 de 2017⁶¹, en tanto que las solicitudes de reubicación se hicieron con anterioridad a la vigencia del mencionado decreto. De este modo, la reubicación de las familias con las que se tenía un compromiso se encuentra en proceso y se espera que se adjudique en el segundo semestre del año en curso.

⁶⁰ Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales. [2023, junio 26]. Oficio 20232000577471.

⁶¹ Ibid.

En el caso de las zonas de reserva campesina, Parques Nacionales Naturales señala que desde el año 2021 participaron en la revisión de los planes de desarrollo sostenible en Sumapaz, Cafre Güejar y Santa Rosa, recientemente constituidas y situadas en zonas con función amortiguadora del Sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN).

En cuanto a la celebración de acuerdos de conservación, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales manifiesta haber suscrito, desde el año 2017 a la fecha, 964 acuerdos en municipios PDET. De igual forma, la entidad indica

que en la actualidad se mantiene vigente la mesa técnica del Acuerdo de Villavicencio y se registra como avance la fase de aprestamiento en cinco mesas que ahondaron sobre elementos técnicos y conceptuales, como insumos previos a la fase de realización de las asambleas en el territorio.

La gráfica 14 relaciona los acuerdos celebrados por Parques Nacionales Naturales en municipios PDET luego de la firma del Acuerdo Final, de los que se registra un total de 964 para las vigencias comprendidas entre 2017 y 2023.

Gráfica 14
Acuerdos de conservación en PNN 2017-2023

ÁREA PROTEGIDA	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PDET	AÑO						
			2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PNN Alto Fragua Indí Wasi	Caquetá	Belén de los Andes	21	22	14		32		
		San José del Fragua	20		26		69		
SFF Orito Ingi Ande	Putumayo	Orito	10		10		15		
		Valle del Guamuez (La Hormiga)	3						
PNN Cordillera de los Picachos	Caquetá	San Vicente del Caguán	26	7	15	20	10	10	
PNN Munchique	Cauca	El Tambo	30	15	25				
PNN La Paya	Putumayo	Puerto Leguizamo		50					
PNN Serranía de Chiribiquete	Guaviare	Calamar		5			8		
PNN Tinigua	Meta	Uribe		10	16				
		La Macarena		4			10		
PNN Sierra de La Macarena	Meta	Vista Hermosa		8	10	22	2	1	
		La Macarena		4	4	5	10		
		Puerto Rico		10					
		Mesetas			3	1			
PNN Nevado del Huila	Tolima	Planadas		3	6	30			
PNN Las Hermosas	Tolima	Chaparral		6				15	
PNN El Cocuy	Arauca	Tame				36	5	18	
SFF Los Colorados	Bolívar	San Juan de Nepomuceno				30	12		
		San Jacinto					18		
PNN Paramillo	Córdoba	Tierralta		30			54		
		San José de Ure			43				46
PNN Tayrona	Magdalena	Santa Marta		7	8		1		
SFF El Corchal Mono Hernández	Sucre	San Onofre					5		
RNN Nukak	Guaviare	Miraflores						8	
TOTAL ACUERDOS			110	181	180	144	251	52	46

Nota. Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia, junio de 2023.

1.6.7. Conclusiones

- La aprobación del plan de zonificación ambiental es un punto de partida importante para el ordenamiento ambiental del territorio y, por supuesto, para el cierre de la frontera agrícola, lo que debe generar acciones que contribuyan a la preservación del medio ambiente, de manera que la transformación estructural del campo sea sostenible. Esto requiere el concurso permanente, la colaboración armónica, la articulación y la concertación entre los sectores de agricultura y desarrollo rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las demás entidades de cada uno de los sectores.

- Es urgente la inclusión de indicadores en el SIPO que permitan verificar el desarrollo de los tres ámbitos señalados, como son la frontera agrícola, las áreas de especial interés ambiental y la franja de estabilización de la frontera agrícola. Se trata de una actividad que se encuentra pendiente de concretar desde el mes de abril de 2022, teniendo en cuenta que el cierre técnico del PZA se dio el 7 de octubre de 2021 y se había planteado concretar dicha actividad en un término máximo de seis meses.

- Es importante la decisión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de ampliar la zonificación a 150 municipios, además de los PDET, lo cual permitirá incrementar el horizonte de control de la frontera agrícola a territorios de altos índices de deforestación y de conflictividad socioambiental, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo.

- De las acciones que se presentan, se valora la articulación de las entidades comprometidas en el cumplimiento del Acuerdo, tales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible, el Ministerio de Agricultura y la UPRA, especialmente en lo concerniente con la definición de las categorías de la zonificación ambiental indicativa, las cuales permiten avanzar en el cumplimiento de los objetivos planteados en el PZA.

- La inclusión y reconocimiento de las organizaciones campesinas, familias campesinas asociadas, mujeres campesinas y aquellas personas que se hayan organizado y se encuentren en la justicia transicional como destinatarios de las concesiones forestales es un punto positivo dentro de las acciones que se adelantan y que requerirán una pronta reglamentación para su efectiva implementación.

- Resulta de vital importancia, para las comunidades campesinas que habitan en áreas de Parques Nacionales Naturales, la reactivación de las mesas de concertación y de diálogos regionales que dinamicen las soluciones a las conflictividades socioambientales por ocupación, uso y tenencia, en consonancia con la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos.

1.6.8. Recomendaciones

• Al Ministerio de Medio Ambiente

- Concertar con celeridad la batería de indicadores del PZA, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para de esta manera proceder a cargarla en el SIPO y asegurar la generación de los reportes periódicos de avance correspondientes.

- Determinar la pertinencia de habilitar o no áreas que conforman la franja de estabilización para su ingreso a la frontera agrícola, con el fin de avanzar en la implementación de la política de Reforma Rural

Integral por sus características de transformación a usos agropecuarios y de ocupación por población campesina.

- Reglamentar las concesiones forestales campesinas, determinando de manera clara y precisa las condiciones y requisitos para su ejecución y pronta vinculación de beneficiarios.

- Asegurar el cargue en el SIPO del plan de acción 2023, proyectado en el plan de zonificación ambiental, que fue presentado al Departamento Nacional de Planeación el 14 de junio de 2023, después de haber adelantado mesas de trabajo que permitieron su concertación y consolidación el 31 de mayo de 2023.

• Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

- Asegurar el cargue en el SIPO del plan de acción 2023, proyectado en el plan de zonificación ambiental, que fue presentado al Departamento Nacional de Planeación el 14 de junio de 2023, después de haber adelantado mesas de trabajo que permitieron su concertación y consolidación el 31 de mayo de 2023.

• Al Departamento Nacional de Planeación

- Aprobar los indicadores del plan de acción 2023 que le han sido presentados por las carteras ministeriales de Agricultura y Ambiente para su inclusión en el SIPO.

• A la Dirección de Parques Nacionales Naturales

- En concurrencia con entidades como la Agencia Nacional de Tierras, avanzar en la

construcción de un plan que permita esclarecer las dinámicas de ocupación presentes en estas áreas protegidas, con el objeto de adoptar acciones concretas en materia de reconocimiento del valor de mejoras, compra de predios que acrediten los atributos de la propiedad privada, reasentamiento y reconocimiento de derechos de uso en estas áreas, en consonancia con los objetivos de conservación de estos territorios.

- Instaurar y garantizar la reactivación de espacios de participación de las comunidades campesinas en escenarios de diálogo locales, regionales y nacionales, con el fin de aunar esfuerzos institucionales y sociales en la planificación y gestión de los recursos naturales presentes en las áreas protegidas, buscando equilibrar los fines de conservación ambiental de los Parques Nacionales Naturales con los objetivos enmarcados en la efectivización de los derechos humanos de la población campesina, en armonía con lo dispuesto en el punto 1.1.10 del Acuerdo Final.

- Dar celeridad y ampliar la cobertura de población campesina beneficiaria de acuerdos sociales para la conservación, teniendo en cuenta que en 37 áreas protegidas se registran actividades de uso, ocupación y tenencia, lo que representa un 62,3% de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en las que pueden suscribirse acuerdos con comunidades campesinas o pescadoras.

- Revestir de celeridad los procedimientos de reubicación, saneamiento, compra de predios y reconocimiento de mejoras en los parques nacionales La Paya, Munchique y Chiribiquete, donde obran compromisos históricos adquiridos con familias campesinas que voluntariamente salieron de las áreas protegidas.

1.7 PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)

El análisis realizado por la Defensoría del Pueblo en el marco del tercer informe de seguimiento al Acuerdo, evidenció una serie de obstáculos relacionados con la implementación del PDET, los cuales se materializaban de manera particular en cuatro aspectos, a saber: a) participación de los grupos motores en la toma de decisiones frente a la priorización de proyectos e iniciativas subregionales, y con ello limitantes en la veeduría y control social sobre los proyectos PDET, b) dificultades en el proceso de asignación de recursos provenientes de OCAD Paz, limitando el acceso a estos recursos de parte de algunos municipios PDET, c) la priorización de pequeñas obras de infraestructura rural por encima de otras iniciativas de mayor impacto comunitario y d) el bajo avance del programa en algunas subregiones del país.

Así pues, para agosto de 2023 y con la posesión del actual Gobierno nacional, se dio a conocer la disposición de dar celeridad al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz y con ello el impulso de los programas de desarrollo con enfoque

territorial. La Agencia de Renovación del Territorio, entidad encargada de la formulación, coordinación y seguimiento de los programas de desarrollo con enfoque territorial⁶², inició el 2023 con el desarrollo de encuentros subregionales en los que fuese posible el análisis y evaluación de los proyectos PDET ejecutados en cada una de las subregiones.

En dichos espacios la Agencia de Renovación del Territorio (ART) identificó que el 32 % de los proyectos en ejecución presentan dificultades de orden técnico, sobrecostos, deudas con los trabajadores de los proyectos y poca socialización y participación de las comunidades y grupos motores en la ejecución y evaluación de los proyectos analizados. A ello se suma que se evidenciaron de parte de la entidad retrasos en un gran número de las iniciativas pactadas en los PATR, lo cual ha tenido que ver con errores en la planeación de los programas, falta de fondos, incumplimientos en obras y denuncias de corrupción de recursos, como las de OCAD PAZ⁶³.

⁶² Decreto 893 de 2017 y Decreto 9026 de 2016.

⁶³ El Espectador. [2023, julio 12]. ¿Qué pasará con los PDET en lo que resta del gobierno Petro? <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/que-pasara-con-municipios-pdet-en-gobierno-petro-habla-director-de-art-ocad-paz-universidad/>

Ante este panorama y como parte de las respuestas institucionales, el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 incluye los municipios PDET como parte de las zonas destinadas para la puesta en marcha de las estrategias del Gobierno nacional en materia de política social y de seguridad. En particular, se prevé los municipios PDET como aquellas zonas priorizadas para apalancar el punto 1 de la Reforma Rural Integral, esto es, municipios priorizados para los programas de acceso a tierras, zonificación ambiental participativa, planes nacionales sectoriales y el catastro multipropósito. De igual forma, se incluye el fortalecimiento de los esquemas asociativos territoriales en las 16 subregiones PDET (art. 41) y la priorización de los municipios PDET en la puesta en marcha de la política pública de derechos humanos para el logro de la paz total (art 10).

Además, el PND incluye en su parte de anexos el plan cuatrienal de implementación del Acuerdo de Paz, en el que se incluye a) la priorización de municipios PDET en los mecanismos que se definan para la resolución de conflictos entre el sector agropecuario y ambiental, en particular en reservas forestales de la Ley 2 de 1959, humedales y páramos y el avance en los procesos de zonificación ambiental, b) la implementación de los compromisos educativos incluidos en zonas PDET, en particular la puesta en marcha del Plan de Educación Rural, c) implementación del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural y d) implementación del catastro multipropósito, con énfasis en los municipios PDET. A su vez, se propone la disminución del IPM en los municipios PDET, respecto del total nacional, partiendo de una línea base a 2021 de 12,7 puntos porcentuales (pp) y planteando como meta del cuatrienio 10 pp.

A ello se suman los recientes pronunciamientos del Gobierno nacional frente a la priori-

zación de la zona del Catatumbo como un sector para la implementación de todas las iniciativas de paz y con ello la inversión integral de todas las carteras del Estado. De este modo, desde el PDET se viene impulsando la creación de la Universidad del Catatumbo. De igual forma, la ART ha mencionado que se espera iniciar de igual forma universidades en Tumaco y Telembí (con sede en Barbacoas), Nariño; Puerto Asís, Putumayo, y Arauca. Todas estas iniciativas fueron financiadas con recursos provenientes de las fuentes de los PDET.

De conformidad con lo anterior, se presenta a continuación un balance general de las iniciativas PDET, proyectos asociados, financiación presupuestal, evaluación del funcionamiento de los mecanismos de participación, así como los principales retos que desde la Defensoría y a partir del acompañamiento regional y territorial de esta entidad se han evidenciado para fortalecer y avanzar con éxito en las iniciativas PDET, que sin duda representan un elemento esencial de la reforma rural integral dispuesta en el punto 1 del AFP.

1.7.1 Análisis del avance de los PDET a nivel subregional

La Agencia de Renovación del Territorio reporta, con corte a junio de 2023, que, de las 33.007 iniciativas, 13.752 cuentan con ruta de implementación activa, es decir, el 41,66%. Esto evidencia un aumento del 1,1% en las iniciativas con ruta de implementación activa, entre octubre de 2022 y abril de 2023, si se tiene en cuenta que el porcentaje de avance reportado en el tercer informe defensorial era del 40,25%. A nivel subregional, la Agencia de Renovación del Territorio presenta la siguiente información (tabla 15).

Tabla 15
Avance de iniciativas en subregiones PDET

Subregión PDET	Con ruta de implementación activa		Total General	% iniciativas con ruta de implementación
	Sí	No		
Alto Patía y Norte del Cauca	1.742	2.724	4.466	39 %
Arauca	917	1.366	2.283	40 %
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.068	879	1.947	55 %
Catatumbo	548	567	1.115	49 %
Chocó	783	1.244	2.027	39 %
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	1.393	1.939	3.322	42 %
Macarena - Guaviare	811	1.284	2.095	39 %
Montes de María	1.145	1.786	2.931	39 %
Pacífico Medio	318	311	629	50 %
Pacífico y Frontera Nariñense	594	940	1.534	39 %
Putumayo	1.223	2.217	3.440	35 %
Sierra Nevada - Perijá	1.043	1.092	2.135	49 %
Sur de Bolívar	530	522	1.052	50 %
Sur de Córdoba	498	724	1.222	40 %
Sur del Tolima	490	678	1.168	42 %
Urabá Antioqueño	659	982	1.641	40 %

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de la información reportada por la ART, con corte al 30 de junio de 2023.

Las iniciativas con ruta de implementación activa incluyen desde aquellas en las que se ha iniciado un proceso de gestión hasta las que ya se encuentran terminadas. El proceso de gestión no implica necesariamente que se haya iniciado la ejecución del proyecto o los proyectos que componen una

iniciativa. Al igual, una iniciativa puede contener uno o más proyectos, por lo que el número de iniciativas no es igual al número de proyectos existentes.

Respecto al avance de las iniciativas asociadas por cada uno de los pilares, la ART reporta la siguiente información (tabla 16).

Tabla 16
Iniciativas según ruta de implementación activa, por pilar

Subregión	Con ruta de implementación activa 30/04/2023		Total General	% iniciativas con ruta de implementación activa a 30/06/2023
	Sí	No		
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	1.328	1.988	3.316	40 %
2. Infraestructura y adecuación de tierras	1.730	2.157	3.887	45 %
3. Salud rural	1.425	2.130	3.555	40 %
4. Educación rural y primera infancia rural	3.075	4.013	7.088	43 %
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	1.103	1.590	2.693	41 %
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	2.705	3.396	6.101	44 %
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	775	1.007	1.782	43 %
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	1.611	2.978	4.589	35 %

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de la información reportada por la ART, con corte al 30 de abril de 2023.

Conforme a la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, desde agosto de 2022 a febrero de 2023 se inició la implementación de 1.052 iniciativas en Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Putumayo y Cuenca del Caguán. Los pilares a los que responden estas iniciativas activas son a) reconciliación, convivencia y construcción de paz, b) ordenamiento social de la propiedad rural

y uso del suelo y c) infraestructura y adecuación de tierras⁶⁴.

En cuanto al número de proyectos en curso, a partir de los cuales se materializan las diferentes iniciativas, la ART reporta en su respuesta institucional, con fecha del 12 de mayo de 2023, un total de 11.809 proyectos⁶⁵ divididos por cada una de las subregiones PDET (tabla 17).

Tabla 17
Proyectos asociados a iniciativas contenidas en los PATR, por subregión y estado

Subregión	En estructuración	Estructurado	Estructurado y financiado	En ejecución	Terminado	Total general
Alto Patía y Norte del Cauca	27	450	9	456	371	1.313
Arauca	12	158	11	230	163	574
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	12	237	8	336	320	913
Catatumbo	6	105	7	134	238	490
Chocó	6	269	3	149	139	566
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	15	352	3	501	197	1.068
Macarena - Guaviare	12	346	6	346	238	948
Montes de María	7	368	8	294	165	842
Pacífico Medio	10	127	1	301	43	482

⁶⁴ Unidad de Implementación del Acuerdo. Oficina del Alto Comisionado de Paz. [2023]. Avance de la implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio.

⁶⁵ Oficio de la Agencia de Renovación del Territorio en respuesta a solicitud de la Defensoría del Pueblo. [2023, mayo 12]. Radicado n.o 20231200038841

Subregión	En estruc- turación	Estructu- rado	Estructurado y financiado	En ejecución	Terminado	Total general
Pacífico y Frontera Nari- ñense	42	160	9	125	211	547
Putumayo	28	324	12	1.005	409	1.778
Sierra Nevada - Perijá	19	482	3	220	177	901
Sur de Bolívar	6	220	8	210	148	592
Sur de Córdoba	5	186	4	122	107	424
Sur del Tolima	2	89	9	144	107	351
Urabá Antioqueño	3	216	3	165	118	505
Total	187	4.050	102	4.364	3.106	11.809

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de la información reportada por la ART, con corte al 30 de junio de 2023.

Las subregiones que han movilizado un mayor número de proyectos es Alto Patía y Norte del Cauca, Putumayo y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense. Al igual, la subregión que ha finalizado un mayor número de proyectos es Putumayo, con 464 proyectos terminados. Continúa pendiente la tarea de armonizar el número de proyectos con las iniciativas a las que corresponden, de forma tal que sea posible identificar tanto las iniciativas ya finalizadas como aquellas que aún no cuentan con proyectos asociados, con el fin de evaluar de manera más integral el avance e impacto territorial de las iniciativas del PDET a nivel subregional.

En cuanto al funcionamiento y avance de los proyectos estructurados, en ejecución y terminados, la Defensoría reconoce el esfuerzo

de la ART en la revisión y evaluación de los proyectos a través de los encuentros subregionales a inicios de 2023. Dichos espacios se realizaron con delegados comunitarios de los grupos motores, los MEC, PNIS y las organizaciones sociales de las 16 subregiones, con el fin de evaluar la implementación del programa y generar propuestas hacia la priorización de los proyectos e iniciativas detonantes y dinamizadoras. De acuerdo con lo reportado por la ART, los espacios tuvieron como eje a) diagnóstico de proyectos ejecutados y en ejecución, b) diagnóstico de relacionamiento con las comunidades, c) balance de implementación de los PATR, d) priorización de iniciativas detonantes y dinamizadoras y e) presentación de proyectos fase III para conocimiento de las comunidades⁶⁶.

⁶⁶ Ibid.

Al respecto, se identificó que el 32% de los proyectos que se sometieron a análisis presentaban dificultades en su ejecución, en algunos casos dificultades relacionadas con la ejecución de los recursos asignados, situación que compromete inversiones por cerca de cinco billones de pesos, la mayoría financiados a través de regalías. Por esta razón, los proyectos que se identificaron con dificultades en la ejecución de los recursos fueron trasladados al Departamento Nacional de Planeación, a la Contraloría General de la Nación y a la Oficina de Transparencia de la República, para su respectiva revisión y análisis⁶⁸.

Con todo ello y a partir de los encuentros subregionales realizados a inicios de 2023, se priorizaron 2597 iniciativas de las 32.808 iniciativas. Ahora y sumado a la identificación de proyectos con dificultades para cada una de las subregiones PDET, la ART ha manifestado a esta entidad que se avanza en la formulación de proyectos integradores entendidos como “proyectos que articulan la inversión e intervención de diversas entidades de manera focalizada en zonas PDET que en efecto fomenten el desarrollo territorial, a través de la implementación de modelos socioempresariales que fortalezcan la economía local, campesina y étnica”⁶⁹. A 2026 se espera el desarrollo de 24⁷⁰ proyectos integradores para la transformación regional en las subregiones PDET.

En este sentido, se espera desde la Defensoría que estos proyectos apunten a dar celeridad al programa, a través de propuestas integrales que permitan la ejecución de dos o más iniciativas PDET, especialmente aquellas que responden a los pilares priorizados por las comunidades en el marco de los encuentros subregionales y las hojas de ruta previamente construidas en el gobierno anterior. De igual forma, se espera que los proyectos propendan por avanzar tanto en las subregiones PDET con menor avance en materia de iniciativas PDET como en aquellos pilares que representan un menor avance, conforme a las cifras presentadas.

Se espera, además, que la formulación y ejecución de los proyectos integradores permita lograr la unificación e integración de diversas entidades del sector rural, siendo este el espíritu del Acuerdo Final de Paz.

1.7.2 Financiación y asignación presupuestal

Al mes de mayo de 2023, la ART reporta un total de 1,37 billones⁷¹ para proyectos aprobados por fuentes OCAD Paz, OXL, ART, Cooperación y SGR regional, depurada por fuente de financiación de la siguiente manera⁷² (tabla 18).

⁶⁷ El Espectador. [2023, julio 12]. ¿Qué pasará con los PDET en lo que resta del gobierno Petro? <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/que-pasara-con-municipios-pdet-en-gobierno-petro-habla-director-de-art-ocad-paz-universidad/>

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Unidad de Implementación del Acuerdo. Oficina del Alto Comisionado de Paz. [2023]. Avance de la implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio.

⁷⁰ Meta de cuatrienio en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

⁷¹ No se incluye Trazador Paz PGN 2023, ni las inversiones financiadas con recursos de las entidades territoriales tales como recursos propios y SGP.

⁷² Oficio de la Agencia de Renovación del Territorio en respuesta a solicitud de la Defensoría del Pueblo. [2023, mayo 12]. Radicado n.o 20231200038841.

Tabla 18
Inversión por fuentes de financiación

Fuente	Aprobaciones		Proyectos aprobados antes del 7 de agosto en ejecución		Terminados después del 7 de agosto de 2022	
	Proyectos	Inversión	Proyectos	Inversión	Proyectos	Inversión
OCAD Paz	18	\$55.461	398	\$5.358.556	53	\$434.713
Obras por Impuestos	84	\$706.276	16	\$171.991	2	\$866
ART - PGN y Fondo Colombia en Paz	250	\$412.545	456	\$946.476	188	\$60.830
Cooperación internacional y privados	1	\$26.287	356	\$822.004	1	\$3
SGR Regional	50	\$177.564	260	\$1.980.286	53	\$176.438
Total	403	\$1.378.133	1.486	\$9.279.313	297	\$672.849

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de la información reportada por la ART, con corte al 30 de abril de 2023.

Conforme lo señala la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, adscrita a la Presidencia, se aprobó la ampliación del cupo del mecanismo Obras por Impuestos a 800.000 millones para el 2023, por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). Para el uso de estos recursos, se tienen registrados en el banco de obras por impuestos 115 proyectos por 941.614 millones, a través de los cuales las empresas privadas se pueden vincular y contribuir al cierre de brechas⁷³.

Es de anotar que el OCAD Paz financió proyectos dirigidos a municipios no PDET, porque la normatividad vigente contemplaba la posibilidad de que dicha fuente de financiación permitiera financiar otros municipios, por lo que no toda la inversión de los OCAD se destinó en los 170 municipios priorizados.

Al respecto, la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo, en su artículo 16, modifica el artículo 2 del Decreto Ley 413 de

⁷³ Unidad de Implementación del Acuerdo. Oficina del Alto Comisionado de Paz. [2023]. Avance de la implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio.

2018⁷⁴, incluyendo de manera particular las siguientes precisiones: i) la convocatoria pública para definir los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de paz deben ser asignados en el marco de los PATR, buscando la distribución equitativa de los recursos entre las 16 subregiones; ii) los términos de referencia serán estructurados por el DNP y la ART o quien haga sus veces; iii) las entidades territoriales beneficiarias deben ser de las 16 subregiones PDET y iv) los proyectos que se sometan a consideración del OCAD Paz deben coincidir con iniciativas PDET, siendo este un requisito de viabilidad de los proyectos⁷⁵.

De esta manera, se espera que se dé cumplimiento a la focalización de los recursos OCAD Paz, los cuales deben ser destinados al apalancamiento de iniciativas de paz para las zonas priorizadas para tal fin. Sumado a ello, la Cámara de Representantes del Congreso de la República creó la “Comisión accidental para el seguimiento a los recursos invertidos a través del OCAD Paz”, con ocasión de los múltiples casos de irregularidades en el uso y destinación de dichos recursos⁷⁶.

Cabe advertir que, aun con la posibilidad de fijar los recursos OCAD Paz únicamente para la destinación de las iniciativas PDET, la ART ha advertido que el presupuesto vigente para la puesta en marcha de los PDET no

será suficiente para dar cumplimiento efectivo al total de iniciativas de los PATR. Dentro de los análisis adelantados por la entidad, se encontró que en la vigencia anterior se aprobaron aproximadamente 5.000 proyectos por cerca de \$20 billones de pesos, por lo que se estima que para el cumplimiento de las 32.000 iniciativas se necesitarán más de \$200 billones de pesos⁷⁷.

Al respecto, desde la Defensoría se considera fundamental que se gestionen los recursos de parte del Gobierno nacional para apalancar las iniciativas que permitan dar celeridad a los PDET, lo cual puede darse a través de la asignación de recursos para las iniciativas priorizadas en el marco de los acuerdos regionales, así como los proyectos integradores definidos por la ART.

No obstante, teniendo en cuenta que las iniciativas PDET conjugan una serie de necesidades que hacen parte de las funciones misionales de otras entidades del Estado, como los sectores de agricultura, ambiente o vivienda, entre otros, conviene definir que en el plan de inversiones de cada una de las entidades se destinen rubros específicos para acciones misionales que apunten al desarrollo de las iniciativas PDET.

⁷⁴ Por el cual se definen las reglas de priorización de las entidades territoriales beneficiarias de la asignación para la paz del SGR y de dictan disposiciones relacionadas con la aprobación de proyectos de inversión en el OCAD Paz.

⁷⁵ Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, artículo 16.

⁷⁶ MAPP/OEA. [2023, mayo 1]. Trigésimo cuarto informe del secretario general al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al proceso de paz en Colombia de la OEA MAPP/OEA.

⁷⁷ El Espectador. [2023, julio 12]. ¿Qué pasará con los PDET en lo que resta del gobierno Petro? <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/que-pasara-con-municipios-pdet-en-gobierno-petro-habla-director-de-art-ocad-paz-universidad/>

1.7.3 Mecanismos de participación

En términos normativos, el Decreto 893 de 2017 incluye en sus artículos 5 y 11 el derecho a la participación de las comunidades y organizaciones sociales para la construcción, ejecución, evaluación y seguimiento de los PDET. Sin embargo, el programa continúa sin tener un instrumento jurídico o normativo que regule sus instancias de participación (como es el caso del programa de sustitución PNIS), situación que genera que el funcionamiento y participación de los grupos motores en el conocimiento, socialización y priorización de iniciativas dependa de la voluntad de la Agencia de Renovación y de las entidades locales. En este sentido, es importante que las apuestas por fortalecer los escenarios de participación del programa —tal como ha sido anunciado por la ART— estén acompañadas del carácter normativo necesario, que permita regular las instancias de participación de los PDET, a fin de que estos involucren a las principales organizaciones locales, campesinas y étnicas del territorio, además de que sus decisiones tengan un carácter vinculante no solo para la socialización de iniciativas, sino para su priorización.

Al igual, estas instancias de participación deben servir como un puente para la veeduría y control social que ejerzan las comunidades y la sociedad civil en general frente a las iniciativas y proyectos PDET que se ejecuten a nivel municipal y departamental. Ahora bien, a propósito del desarrollo de las hojas de ruta, la ART reitera que se cuenta con las quince hojas de ruta elaboradas en el periodo de gobierno anterior. En cuanto a la hoja de ruta de la subregión Pacífico Medio, la cual a diciembre de 2022 continuaba pendiente de aprobación por parte de las autoridades étnicas y el grupo motor, la ART refiere que

se llevó a cabo la concertación y formulación metodológica del proceso de construcción participativa de la hoja de ruta con enfoque diferencial, étnico y cultural, con la participación de delegados de la mesa subregional étnica. Se prevé que la hoja de ruta esté definida para el segundo semestre de 2023.

En cuanto a los anuncios del Gobierno nacional sobre el mejoramiento de la implementación de los PDET, se encuentra el fortalecimiento de los mecanismos de participación comunitaria, con lo que se busca recuperar los canales de confianza entre las entidades competentes y las comunidades de los 170 municipios PDET. En esta línea, la ART avanza en la construcción de un plan de fortalecimiento de capacidades comunitarias, con el objetivo de fortalecer las capacidades de las comunidades en liderazgo y participación política incidente con enfoque diferencial, en la toma de decisiones, el control social de las veedurías ciudadanas y el ciclo de proyectos. Así mismo, el plan estratégico de la ART incluye una línea estratégica denominada fomento de la participación ciudadana activa para la transformación de los territorios PDET.

1.7.4 Indicadores PDET en plataforma SIPO

En la plataforma SIPO se registran 62 indicadores, relacionados con el programa PDET. De estos, con corte a junio de 2023, se registran con porcentaje menor a 10% los siguientes indicadores (tabla 19).

Tabla 19
Avance de indicadores PDET en SIPO (junio de 2023)

Código ⁷⁸	Nombre	Responsable	Avance
A.42P.	Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente	Ministerio de Educación Nacional	11,26 %
A67P.2	Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	9,61 %
A66P.1	Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	6,70 %
A66P.2	Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	0,77 %
A.35p	Sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas en municipios PDET	Ministerio de Salud y Protección Social	0 %
A36P	Porcentaje de IPS con personal calificado, con permanencia y adecuado a la oferta local en municipios PDET	Ministerio de Salud y Protección Social	0 %
A37p	Porcentaje de municipios PDET con modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas	Ministerio de Salud y Protección Social	0 %
A.387P	Porcentaje de municipios PDET con modelo especial de salud pública para zonas rurales	Ministerio de Salud y Protección Social	0 %
A83P	Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsable otorgados	Agencia de Desarrollo Rural	0 %
A420P	Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada en municipios PDET	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	0 %

Nota. Fuente: elaboración propia a partir de la información reportada en SIPO, con corte al 30 de abril de 2023.

⁷⁸ Los indicadores con código A.35P y A.36 P no cuentan con ficha técnica en SIPO.

Es necesario que desde el Gobierno nacional se actualice la información registrada en el SIPO, en particular para aquellos indicadores que a la fecha siguen sin tener una ficha técnica. Esto implica que, en articulación con el DNP, la ART puede definir las fichas técnicas de aquellos indicadores que no tienen, pero además que se actualice la información cualitativa de los indicadores, aun cuando el reporte sea bajo, con el fin de poder hacer seguimiento a las acciones que desde el Gobierno se han realizado para dar cumplimiento a dichos indicadores. Conviene, además, que los aspectos referidos en los indicadores previamente presentados hagan parte de las iniciativas que se desean priorizar en la vigencia actual, es decir, los proyectos asociados a vivienda rural nueva y mejorada, el acceso y formalización de tierras, los mecanismos de seguros de cosecha, entre otros. Para el caso particular del indicador A83P se sugiere revisar si debe estar en cabeza de la Agencia de Desarrollo Rural y de qué manera interviene en el cumplimiento de dicho indicador la Agencia Nacional de Tierras, siendo esta la administradora de tierras de la nación.

1.7.5 Conclusiones

- El Plan Nacional de Desarrollo dispone una modificación esencial para la implementación de los PDET, relacionada con la destinación de recursos de OCAD Paz únicamente para municipios PDET. Además, propone la priorización de las zonas PDET como zonas destinadas al cumplimiento del punto 1 de la reforma rural integral y plantea dentro de sus metas cuatrienales la disminución del índice de pobreza multidimensional en estos municipios. Se plantea, además, la ejecución de proyectos integradores, con los cuales

se espera dar cumplimiento a las diversas iniciativas PDET, en especial aquellas que corresponden a pilares con un menor índice de avance.

- El fortalecimiento de los mecanismos de participación del programa ha sido una recomendación constante de parte de la Defensoría del Pueblo en informes anteriores. La ART recoge dicha recomendación en el marco de su plan estratégico, que dispone la formulación de un plan de fortalecimiento participativo. De igual forma, la gestión de la ART inicia con el desarrollo de encuentros subregionales, desde los cuales ha sido posible evaluar la ejecución de algunos de los proyectos del programa PDET. Sin embargo, continúa siendo necesario que se brinde soporte jurídico y normativo al funcionamiento, estructuración y alcance de los grupos motores, de modo que estos escenarios de participación no queden condicionados a la voluntad de las entidades locales frente a su participación en la priorización y ejecución de iniciativas que sean apalancadas por las alcaldías o gobernaciones. Es importante, además, el carácter vinculante que puedan tener los grupos motores en la ejecución y evaluación de los proyectos.

- De los sesenta y nueve indicadores del SIPO, cinco presentan un avance menor al 1 % y dos continúan sin ficha técnica.

1.7.6 Recomendaciones

• A la Agencia de Renovación del Territorio

- Disponer de una metodología que permita identificar las iniciativas a las cuales corresponden los proyectos estructurados,

ejecutados y terminados, con el fin de evidenciar las iniciativas que han sido finalizadas del total de 32.000 iniciativas pactadas en los PATR.

- Priorizar, en el marco de los proyectos integradores, los pilares que registren un menor grado de avance, así como aquellas regiones que registran los mayores niveles de vulnerabilidad social y afectaciones por la presencia de actores armados ilegales.

- Revisar la posibilidad de avanzar en un instrumento jurídico que permita reglamentar los grupos motores como principal instancia de participación de los PDET, desde los cuales se pueda cumplir funciones de veeduría y control social a los programas y proyectos que deriven del cumplimiento de las iniciativas PDET.

- Armonizar los proyectos integradores fijados para la vigencia actual con las demás carteras de gobierno, entre estas la Dirección de Sustitución de Economías Ilegalizadas, PNIS, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de modo que se dé cumplimiento al enfoque integral que dispone el punto 1 de la reforma rural integral. En este mismo sentido, es importante la armonización con la ejecución de los planes nacionales sectoriales.



1.8. PLANES NACIONALES PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL

En el tercer informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, la Defensoría del Pueblo identificó como avance la adopción de quince planes nacionales para la Reforma Rural Integral, de los dieciséis planteados en el PMI, de los cuales uno no cuenta con la ficha técnica de sus indicadores en el SIPO, por tanto, no muestra avances en su proceso de implementación. En consecuencia, se concluyó que los retrasos en la adopción de los planes dificultan la articulación entre ellos y no permiten ofrecer soluciones integrales a las comunidades rurales para crear condiciones de vida digna.

De igual forma, se observó que existen deficiencias en la precisión, consistencia y oportunidad de la información registrada en el SIPO sobre la implementación de los planes nacionales sectoriales, considerando que las fechas de corte de los avances cualitativo, cuantitativo y porcentual de los indicadores de los planes nacionales no son las mismas y que se registran avances de vigencias anteriores a la adopción de cada plan. Lo anterior, en criterio de la Defensoría del Pueblo, no permite hacer seguimiento a la situación real de implementación de los planes nacionales, así como tampoco facilita el cumplimiento del

objetivo para el que fue creado dicho sistema mediante Decreto 1778 de 2020, que es facilitar el seguimiento y monitoreo del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz.

Aunado a ello, se encontró que, entre junio y diciembre de 2022, se registraron avances en trece de los dieciséis Pnri. No obstante, el avance acumulado de los planes no superó el 35%, si se considera que el 80% de estos Pnri fueron adoptados a partir del año 2020 y que las primeras actividades que desarrollar corresponden a una fase de planeación y preparación con la formulación de los proyectos (productivos, viviendas, soluciones de riego), creación y puesta en marcha de las instancias de articulación y decisión, así como la formulación de planes de acción, metodologías o estrategias para la implementación de los mismos.

Para el presente informe, la Defensoría del Pueblo centrará su análisis en aquellos planes nacionales para la Reforma Rural Integral, enmarcados en el ámbito de infraestructura y adecuación de tierras AF, así como en la generación de estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa.

1.8.1. PLAN NACIONAL DE RIEGO Y DRENAJE

El Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria fue adoptado por el MADR mediante Resolución 000091 de 24 de abril de 2020 (MADR-ADR). Para el periodo comprendido de 2020 a 2022, se reporta en los documentos de DNP un avance del 5%. Para el análisis de su nivel de ejecución, se tendrá en cuenta el periodo comprendido en el primer semestre del año 2023, en el que se registra un avance del 8,46% según lo reportado en la plataforma SIPO y el documento de respuesta del MADR.

A continuación, se presenta un análisis a las respuestas brindadas por el Ministerio de Agricultura y la Agencia de Desarrollo Rural, las cuales se contrastaron con los tres instrumentos de base para establecer los posibles avances hasta el momento alcanzados, a saber: PMI-SIPO y PNRD.

1.8.1.1 Indicadores específicos del SIPO

- **Área con proyectos de adecuación intrapredial beneficiados por fuera de distritos de riego existentes**

Para el indicador PNS 1.1, que hace referencia a municipios PDET, dentro del Plan Nacional de Riego y Drenaje, se establece como meta un total de 9.846 hectáreas de 2021 a 2026. El documento presenta una meta de

(2.975 ha) entre los años 2021 y 2023, con un avance de 263,35 ha, para un total de 2,67 % de avance. La ADR informa en respuesta institucional dirigida a la Defensoría del Pueblo que “se avanza en la ejecución de cinco (5) PIDAR cofinanciados de adecuación intrapredial fuera de distritos en municipios PDET, con los cuales se construirán 785 hectáreas”⁷⁹.

De igual forma, para el indicador PNS 1.2 (municipios no PDET) se establece un total de 71.753 ha como meta para los años 2021 a 2031. Para el periodo 2021-2023, la meta planteada corresponde a 6.944 ha, con un avance de 618,97 ha, por lo que, a corte del segundo trimestre (15 de junio de 2023), se cuenta con un total de 882,32 hectáreas (263,32 + 618 ha) con sistemas de adecuación intrapredial, que corresponde a un 8,89 % de cumplimiento, respecto a la meta de los tres primeros años de implementación del plan.

En la respuesta institucional⁸⁰ allegada a la Defensoría del Pueblo, se indica que se avanza en la ejecución de un total de 1.108,48 hectáreas a nivel nacional, 785 de las cuales se construirán mediante la ejecución de cinco (5) PIDAR cofinanciados de adecuación intrapredial fuera de distritos en municipios PDET, que, de acuerdo con el reporte en el SIPO, se ejecutarán⁸¹ a través de obras en los municipios de Carmen de Bolívar (Bolívar) para cultivo de papaya y ñame, Ataco (Tolima) para cultivo de cacao, Turbo (Antioquia) para cultivo de plátano y Becerril (Cesar) para la cadena de ahuyama. Así mismo, se están cofinanciando 8 PIDAR de adecuación intrapredial fuera de distritos en municipios no PDET, mediante los cuales se construirán 323,48 ha en San An-

⁷⁹ ADR. [2023, junio 28]. Oficio de respuesta. Radicado n.o 2023-420-012225-1.

⁸⁰ Op. cit.

⁸¹ Recuperado de <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/Twyid6ssKAqYcbAJpalw>.

drés, Cesar, Bolívar, Cundinamarca, La Guajira, Boyacá y Magdalena.

• **Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construida o rehabilitada**

En el marco de la revisión del primer trimestre (marzo 31 de 2023), el indicador A.25 no presenta avance cuantitativo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informa⁸² que “(...) ninguno de los perfiles presentado para soluciones de riego y drenaje cumplió con los requisitos mínimos. Por tal motivo no se cuenta con proyectos que requieren infraestructura de riego y drenaje, construida o rehabilitada por priorizar en la inversión PIDAR de dicha convocatoria”. Se expresa que se avanza en la recepción de perfiles de proyectos PIDAR de tipología territorial y asociativa, lo que será un paso para proponer acciones para el segundo semestre 2023.

Por su parte, con corte al 30 de junio de 2023, en el SIIPO se reporta que no se ha financiado o cofinanciado la construcción o rehabilitación de infraestructura de riego y drenaje a través de PIDAR o mediante distritos de adecuación de tierras para territorios o población definidos en el plan.

En cuanto al indicador A.25P (municipios PDET), el ministerio reporta la misma situación que en municipios no PDET donde no se cuenta con proyectos que requieren infraestructura de riego y drenaje, construida o rehabilitada, por priorizar en la inversión PIDAR de dicha convocatoria.

• **Número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados y ejecutados**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informa que:

Desde la vigencia 2021 se dio cumplimiento a la meta del Plan, respecto de la estructuración de 4 proyectos tipo de sistemas individuales de riego, los cuales se hicieron en el marco de la Consultoría No. 892-2021 suscrita por el Departamento Nacional de Planeación con DCO Ingeniería y Servicios SAS. Los productos entregados indican los parámetros y criterios para el desarrollo de los diseños para tener en cuenta en la elaboración de presupuestos y APU's, lineamientos para la operación y mantenimiento de cada uno de los modelos. De igual manera, se entregó una matriz con guía indicativa para el productor que le permita identificar el diseño genérico del proyecto tipo y cuál puede ser potencialmente útil para sus condiciones.

Los proyectos tipo y sus respectivos documentos fueron remitidos a la Agencia de Desarrollo Rural para revisión. La Agencia elaboró un concepto que aportó a la respuesta sectorial frente a la aplicabilidad de estos⁸³.

No obstante, la anterior respuesta no da alcance a lo solicitado: conocer cuál es el número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados y ejecutados. Se hace la diferencia entre realizar el cumplimiento de la metodo-

⁸² Oficio ADR. Op. cit.

⁸³ Ibid.

logía de proyectos tipo y la realización e implementación de los proyectos tipo previstos.

Así mismo, la respuesta dada por la cartera ministerial es ambigua en el sentido de indicar que se da por cumplida la meta, aunque en el SIIPO el porcentaje de avance cuantitativo, tanto en 2021 como en 2022 (años en los que se debía cumplir esta meta), es de 0 %. Además de lo anterior, se debe indicar que la ADR en su concepto señaló lo siguiente:

Estos planteamientos no se pueden considerar como proyectos tipo, toda vez que en el proceso de formulación de un diseño de riego a nivel predial se deben tener en cuenta diferentes variables tales como condiciones climáticas, edafológicas, localización del área productiva con respecto a la fuente hídrica, geometría y topografía del predio, cultivos a implementar, entre otros, los cuales incidirán en los resultados obtenidos a nivel de diseño que afectarán directamente el presupuesto y planos de diseño y construcción⁸⁴.

- **Número de proyectos tipo sobre los sistemas individuales de riego estructurados y ejecutados**

De acuerdo con la respuesta institucional de la ADR remitida en el mes de junio de 2023:

(...) desde la vigencia 2021 se dio cumplimiento a la meta del Plan, respecto de la estructuración de 4 proyectos tipo de sistemas individuales de riego, los cuales se hicieron en el marco de la Consultoría No. 892-2021 suscrita por el Departamento Nacional de Planeación

con DCO Ingeniería y Servicios SAS. Los productos entregados indican los parámetros y criterios para el desarrollo de los diseños para tener en cuenta en la elaboración de presupuestos y APU's, lineamientos para la operación y mantenimiento de cada uno de los modelos. De igual manera, se entregó una matriz con guía indicativa para el productor que le permita identificar el diseño genérico del proyecto tipo y cuál puede ser potencialmente útil para sus condiciones.

Los proyectos tipo y sus respectivos documentos fueron remitidos a la Agencia de Desarrollo Rural para revisión. La Agencia elaboró un concepto que aportó a la respuesta sectorial frente a la aplicabilidad de estos.

Si bien se ha detallado el proceso realizado para cumplir la fase metodológica para el diseño de proyectos tipo de cuatro modelos de sistemas de riego, que es muy valioso para la construcción del proceso, no se presenta el alcance para conocer efectivamente cuál es el número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados y ejecutados, utilizando dicha metodología. Asimismo, en SIIPO no se presenta ningún avance en este indicador para el periodo 2023.

- **Área con estudios de preinversión (identificación, prefactibilidad, factibilidad y diseños detallados) afectadas para adecuación de tierras de pequeña, mediana y gran escala:**

Teniendo en cuenta el documento del Plan Nacional de Riego y Drenaje, este indicador inicia su ejecución en la actual vigencia, esta-

⁸⁴ Op. cit.

bleciendo una meta de 600 hectáreas con estudios finalizados a nivel de factibilidad y diseños detallados para proyectos de pequeña escala en materia de construcción, rehabilitación, ampliación, complementación y modernización.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señala que:

(...) la Agencia de Desarrollo Rural realizó planeación de intervenciones en infraestructura de riego y drenaje, para lo cual proyectó, para la vigencia 2023, la contratación y ejecución de siete (7) estudios de preinversión para nuevos distritos de adecuación de tierras en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Nariño y Norte de Santander. Lo anterior, es consistente con el reporte del SIIPO en donde se registra la misma información, no hay avance cuantitativo y a la fecha de reporte en dicho sistema (31/03/2023) no hay finalizados ningún estudio de pre-inversión para adecuación de tierras.⁸⁵

A pesar de esto, la respuesta no entrega más detalles sobre cuántos y cuáles distritos se ubican en los cinco departamentos citados. Tampoco se relaciona el presupuesto estimado, la población que se verá impactada, los tipos de proyectos o los sectores productivos involucrados, entre otras variables de interés para este análisis. Coincidiendo con el SIIPO, no se evidencia ningún avance cuantitativo.

• Área de distritos de pequeña escala, estatales o no, rehabilitados tanto en municipios PDET como no PDET

En cuanto al indicador del SIIPO PNS 1.7 (municipios PDET), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informa sobre el avance en la rehabilitación del distrito de riego de pequeña escala Bellavista – El puente (Huila), con un avance físico, a la fecha, del 70 % (117 hectáreas). Se menciona que dicha “intervención inició en el año 2022 y no pudo ser terminada por las dificultades presentadas por causa de la ola invernal, por lo cual se proyecta su culminación en diciembre de la presente vigencia. Así mismo, informan que en 2023 se iniciará la rehabilitación del Distrito de Pequeña Escala Aguablanca en el departamento del Cauca, en un área de 80 hectáreas⁸⁶”.

Considerando el rezago existente en la rehabilitación de distritos de riego en zonas PDET y las dificultades para invertir en distritos que no fueran de propiedad de la ADR, se resalta la aprobación del artículo 36 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, conocida como Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2023, que permite financiar las obras de adecuación de tierras en distritos de propiedad de las asociaciones de usuarios. Se espera que, una vez que este artículo sea reglamentado, se logren mayores avances en este indicador.

En relación con el indicador PNS 1.8 (municipios no PDET), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reportó en su oficio de

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Op. cit.

respuesta que la Agencia de Desarrollo Rural avanza desde el año 2022 en la rehabilitación de los Distritos de Pequeña Escala San Juanía (Meta), Disriego n.º 2 (Ubaque, Cundinamarca) y Lázaro Fonte (Pasca, Cundinamarca). Estas obras beneficiarán 777 hectáreas y 479 familias, con una inversión aproximada de \$758 millones. En la vigencia 2023, informa que se rehabilitarán cuatro distritos de pequeña escala, propiedad la ADR, en municipios no PDET, ubicados en los departamentos de Nariño, La Guajira y Cundinamarca, en un área estimada de 600 hectáreas.

Según el Plan Nacional de Riego y Drenaje, para el periodo 2021-2031 se proyecta la rehabilitación de 3.848 hectáreas de distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal en municipios no PDET, por un valor de \$12.828 millones de pesos. Para los años 2021-2023, la meta es de 928 hectáreas por un valor de \$3.095 millones de pesos.

Según la información suministrada por el Ministerio de Agricultura, se proyecta un avance al finalizar el año de 1.377 hectáreas, superando en 449 hectáreas lo previsto. Aun así, la respuesta no incluye un desglose del valor discriminado por cada distrito de riego ni presenta una inversión parcial de los costos de inversión.

Si bien el avance presentado en la respuesta es significativo, vale la pena destacar que el PNRD prevé, para el periodo 2021-2031, un total 3.848 hectáreas por un valor de \$12.828 millones de pesos. Esto significa que el indicador 1.7 alcanzaría un cumplimiento de 530 hectáreas por un valor de \$1.768 millones de pesos, y para el indicador 1.8, un total de 928 hectáreas por un valor de \$3.095 millones de pesos, lo que representa el 37,16% del porcentaje de hectáreas en distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados.

Además, menciona una limitante significativa relacionada con la habilitación para contratar con las organizaciones que administran los distritos de riego, y que fue superada mediante la figura jurídica establecida en el artículo 36 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, o Plan Nacional de Desarrollo 2023.

• Asociaciones de usuarios de distritos de riego que han sido capacitadas para formular proyectos de riego y drenaje

La respuesta formal entregada por la ADR presenta dos partes. Por un lado, resalta la importancia conceptual y metodológica para la implementación de la estrategia: *“La Agencia de Desarrollo Rural manifiesta que es importante aclarar que el desarrollo de la estrategia del PNRDECFC denominada ‘Promover la Asociatividad en Riego’ está dirigida [a] i) asociatividad relacionada con los PIDAR, y ii) asociaciones de usuarios de distritos de riego”*. Sin embargo, la respuesta no hace esta diferenciación en cuanto al número de asociaciones atendidas. Tampoco detalla si ya se han realizado acciones, como la preselección de las asociaciones, diagnóstico de las capacidades, información sobre la ubicación de los distritos de riego, ni el número de personas vinculadas a estas asociaciones, cuyo valor se estima en \$1.812 millones.

En un segundo momento, en la respuesta institucional remitida a la Defensoría del Pueblo en el mes de junio de 2023, la ADR informa que *“durante el periodo 2021-2023 se ha capacitado 219 organizaciones. Y para el año 2023 se espera capacitar 200 asociaciones”*. No obstante, en la relación de la meta se presenta un avance de 306 asociaciones de usuarios de distritos de riego capacitadas, con avance del 65 % de cumplimiento, porcentaje que

no coincide con la cifra de 219 asociaciones mencionada.

Por lo tanto, se sugiere, una vez se contrate el operador, aclarar cuál será el número de asociaciones a cubrir para el año 2023, es decir, si se mantendrán las 105 asociaciones relacionadas en la meta 2023, o si se tratará de 200 asociaciones, como se prevé en la respuesta.

- **Razones para que a la fecha no haya reporte alguno sobre los avances del Plan Nacional de Adecuación de Tierras en la plataforma SIPO 2.0, respecto de la vigencia 2023**

La Agencia de Desarrollo Rural explica en la respuesta otorgada a la Defensoría en el mes de junio de 2023 que:

Para elaborar los informes de seguimiento de avances, es necesario contar con el plan de acción aprobado por cada vigencia. En el caso particular de esta vigencia se requirió realizar una revisión del alcance del Plan Nacional de Riego y Drenaje en función de lo acordado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, teniendo en cuenta los retos en la implementación, así como la visión de desarrollo planteada originalmente en el Plan Sectorial, todo con el fin de dar cumplimiento a las metas en el cuatrienio 2022 - 2026. De igual manera, se está pendiente de subir el informe del primer trimestre toda vez que a la fecha de entrega de este avance ya se encontraba cerrado el aplicativo SIPO para ese trimestre (enero-marzo). Por lo tanto, estamos a la espera que el DNP-SIPO

abra el próximo 11 de julio de 2023 para cargar la información correspondiente al primer trimestre de 2023.⁸⁷

En el momento en que se llevó a cabo la revisión de los indicadores, la Defensoría del Pueblo corroboró que ya se han incluido informes en la plataforma con alcance al segundo trimestre. Sin embargo, no se evidencia la realización de los planes de acción por vigencia para contrastar las metas e inversiones determinadas en el Plan Nacional de Riego y Drenaje (PNRD).

- **Generación de esquemas asociativos en materia de adecuación de tierras para la vigencia 2023:**

La Agencia de Desarrollo Rural explica en la respuesta allegada a la Defensoría del Pueblo en el mes de junio que:

“Para elaborar los informes de seguimiento de avances, es necesario contar con el plan de acción aprobado por cada vigencia. En el caso particular de esta vigencia se requirió realizar una revisión del alcance del Plan Nacional de Riego y Drenaje en función de lo acordado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, teniendo en cuenta los retos en la implementación, así como la visión de desarrollo planteada originalmente en el Plan Sectorial, todo con el fin de dar cumplimiento a las metas en el cuatrienio 2022 - 2026. De igual manera, se está pendiente de subir el informe del primer trimestre toda vez que a la fecha de entrega de este avance ya se encontraba cerrado el aplicativo SIPO para ese

⁸⁷ Op. cit.

*trimestre (enero-marzo). Por lo tanto, estamos a la espera que el DNP-SIPO abra el próximo 11 de julio de 2023 para cargar la información correspondiente al primer trimestre de 2023.*⁸⁸

En el momento en que se llevó a cabo la revisión de los indicadores, la Defensoría del Pueblo encontró que ya se han incluido informes en la plataforma con alcance al segundo trimestre. Sin embargo, no se evidencia la realización de los planes de acción por vigencia para contrastar las metas e inversiones determinadas en el (PNRD).

• Meta para 2023 en materia de nuevas hectáreas irrigadas a través de distritos de riego y drenaje de pequeña y mediana escala

La Agencia de Desarrollo Rural informa en su respuesta institucional del mes de junio de 2023 que, para la vigencia 2023, priorizó la construcción del Distrito de Riego de Pequeña Escala Aplagori, ubicado en el municipio de Mesetas, veredas Oriente y San Miguel, en el departamento del Meta. Este proyecto tiene una inversión estimada de \$6.000 millones, cubre un área de 71 hectáreas y beneficiará a 71 usuarios que se dedican al cultivo de aguacate y cítricos.

Sin embargo, desde la Defensoría se propone una revisión en la forma como se plantea y realiza la priorización de los distritos de riego, especialmente teniendo en cuenta que el PNRD ha definido un total de 744.000 hectáreas previstas para intervención en el mediano y largo plazo. De igual forma, se recomienda

examinar lo siguiente: i) cómo se plantean las estrategias de ampliación de cobertura, rehabilitación y entrega de distritos de riego; ii) la articulación de la priorización con el Plan de Nacional de Riego 2019-2038; iii) cómo se asocian los departamentos previstos en el plan y si existe alineación con las áreas potenciales de ADT con proyectos de mediana y pequeña escala. Estos interrogantes surgen al contrastar la priorización de la construcción del Distrito de Riego de Pequeña Escala Aplagori como se ve en la respuesta, y que este no se encuentra relacionado en la tabla 2 entre las 21 áreas potenciales determinadas en el plan.

En la misma línea de interés, surge la pregunta sobre la apropiación y destinación de los recursos previstos para la construcción de los distritos, ya que en la respuesta institucional entregada a la Defensoría en junio de 2023, la ADR afirma que *“actualmente, se está estructurando vigencia futura para su apalancamiento con recursos 2024, teniendo en cuenta que los recursos 2023 fueron bloqueados para temas de funcionamiento”*⁸⁹.

• Plan de inversiones diseñado para la vigencia 2023 con el objeto de rehabilitar los distritos de riego de pequeña escala

La ADR informa a la Defensoría del Pueblo que *“existe un plan de inversiones con acciones específicas, distribuido en 5 departamentos: Cundinamarca/250 Ha, Meta/360 Ha, Cauca/80 Ha, Nariño/443 Ha, La Guajira/ 250 Ha), para un total de 1.383 hectáreas y 850 beneficiarios”*⁹⁰.

⁸⁸ Op. cit.

⁸⁹ Op. cit.

⁹⁰ Op. cit.

Asimismo, en la respuesta brindada a la Defensoría del Pueblo, la ADR explica que se realizará *”la rehabilitación de 4 distritos de pequeña escala, propiedad ADR, en municipios NO PDET, en los departamentos de Nariño, Guajira y Cundinamarca”*⁹¹.

Sin embargo, resultaría útil para la comprensión de la respuesta, que la ADR explícitamente relacione si se trata de los mismos territorios y distritos, ilustrando las acciones adelantadas según el alcance de los diferentes indicadores.

1.8.1.2 Acciones adelantadas en materia de adecuación de tierras

• Acciones que se están desarrollando en materia de adecuación de tierras para mitigar los riesgos asociados al cambio climático

El Ministerio de Agricultura señaló que la Agencia de Desarrollo Rural está realizando acciones para mitigar los riesgos asociados al cambio climático en tres frentes de trabajo:

1. Fortalecimiento asociativo por medio de capacitaciones, talleres y escuelas de campo sobre el cambio agroclimático, en articulación con entidades como Agrosavia y Fe-dearroz.
2. En el *Manual de Normas Técnicas Básicas para la Realización de Proyectos de Adecuación de Tierras* se incluyeron los temas de la Ley 2169 de 2021 sobre resiliencia climática y carbono neutralidad.

3. En el reglamento de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR), se incluyó como alternativas los proyectos agrícolas no convencionales que tienen por objetivo generar proyectos agroecológicos que promueven la adaptación y mitigación del cambio climático.

Si bien se determinan estas líneas de acción, sería beneficioso considerar en el futuro el impacto que estas acciones tendrían en las asociaciones con las que se está realizando el trabajo.

• Presupuesto a invertir en 2023 para adecuación de tierras en municipios PDET

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informó que para la vigencia 2023 los recursos programados para el cumplimiento del PNS de Riego y Drenaje están asociados a tres proyectos de inversión que tiene la Agencia de Desarrollo Rural:

El primero relacionado con intervenciones de soluciones de riego intrapredial por fuera de Distritos de Riego a través de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR mediante el proyecto de inversión BPIN 2020011000200.

El segundo relacionado con intervenciones en Distritos de Riego mediante el proyecto de inversión BPIN 2022011000027.

⁹¹ Op. cit.

Tercero para capacitaciones de asociaciones de usuarios mediante el proyecto de inversión BPIN 2022011000026.

Los indicadores y recursos del PNS de Riego y Drenaje asociados a cada proyecto son los siguientes:

a) BPIN 2020011000200 - OPTIMIZACIÓN DE LA GENERACIÓN DE INGRESOS SOSTENIBLES DE LOS PRODUCTORES RURALES EN LOS TERRITORIOS A NIVEL NACIONAL. Este proyecto destina recursos para la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR). Tiene recursos asociados al trazador de construcción de paz para la vigencia 2023 por \$88.170.000.000.

Los indicadores del PNS de Riego y Drenaje relacionados con este proyecto son: i) Áreas con proyectos de adecuación intrapredial finalizados fuera de distritos en municipios PDET; ii) Áreas con proyectos de adecuación intrapredial finalizados fuera de distritos en municipios no PDET. La asignación de recursos destinados a cada indicador dependerá de los resultados de las convocatorias de proyectos PIDAR y de los proyectos estratégicos priorizados. Esto debido a que los proyectos serán estructurados y cofinanciados por demanda.

b) BPIN 2022011000027 - IMPLEMENTACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE ADECUACIÓN DE TIERRAS – FONAT A NIVEL NACIONAL. Este proyecto destina recursos para el desarrollo de las diferentes etapas de preinversión e inversión de distritos de riego o distritos de adecuación de tierras. Tiene recursos asociados al trazador de construcción de paz para la vigencia 2023 por \$76.577.726.678.

Los indicadores del PNS de Riego y Drenaje relacionados con este proyecto son: i) Áreas con estudios de preinversión realizados (identificación, prefactibilidad, factibilidad y diseños detallados); ii) Área con distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados en municipios PDET; iii) Área con distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados en municipios no PDET. La asignación de recursos destinados a cada indicador dependerá de la distribución de recursos que realice el representante legal del FONAT para la vigencia 2023, así como de la priorización de proyectos que se haga de conformidad con el nuevo reglamento del FONAT aprobado en febrero de 2023 por el Consejo Directivo de la Agencia.

c) BPIN 2022011000027 – FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y CONSERVACIÓN O MANTENIMIENTO DE DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS DE PROPIEDAD DEL ESTADO A NIVEL NACIONAL. Este proyecto destina recursos para el desarrollo del servicio de educación informal de asociaciones de usuarios. Los recursos asociados al trazador de construcción de paz para la vigencia 2023 son por \$166.000.000. Están destinados para inversiones tanto en municipios PDET como no PDET.

Sería interesante revisar la información con la entidad, ya que los valores no concuerdan con el presupuesto presentado ni con los anexos de metas desagregados en el PNRD.

• **Alternativas de riego y drenaje que viene impulsando el MADR para dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan Nacional de Adecuación de Tierras**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señala que los indicadores y metas del Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria están orientados a la ampliación de cobertura y mejoramiento de la infraestructura existente y que comprenden dos tipos de sistemas: los distritos de adecuación de tierras y los sistemas de riego a nivel predial. En el documento de respuesta señala:

En la Agencia de Desarrollo Rural se están cofinanciando 13 PIDAR con sistemas de adecuación intrapredial, además de las intervenciones en distritos. De otra parte, es importante mencionar que la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, por solicitud del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, elaboró propuesta de un Programa de Riego denominado “Nuestro Riego Familiar” para ser financiado con recursos de crédito con Banco de Desarrollo de América Latina – CAF y Banco Mundial, la cual apunta a cumplir las metas previstas en el PNS de Riego y Drenaje del Acuerdo de Paz para la Economía, Campesina, Familiar y Comunitaria.⁹²

El programa comprende tres grandes componentes: Distritos de riego de pequeña escala, sistemas de riego completos a nivel predial

mediante proyectos PIDAR y sistema de información de riego en Colombia.

Si bien el Ministerio de Agricultura detalla diversas acciones relacionadas para el periodo 2023, como la solicitud de crédito al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en febrero de 2023 para financiar el Programa “Nuestro Riego Familiar” a través del Banco de Desarrollo de América Latina - CAF y el Banco Mundial, es fundamental que se establezca un plan de trabajo minucioso.

Entre las acciones destacadas, se encuentra la facultad otorgada mediante la Ley de PND 2022 – 2026 a la ADR para la financiación de proyectos en los distritos transferidos a las asociaciones de usuarios y que son de su propiedad, así como la financiación de sistemas de riego prediales por fuera de distritos en el marco de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), a través del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT). También es importante destacar que la ADR podrá entregar en propiedad a las asociaciones de usuarios o entes territoriales o corporaciones autónomas regionales todos los distritos de los cuales actualmente ostenta la propiedad a título gratuito, lo que a futuro permitirá adelantar nuevas acciones.

Finalmente, es importante que se defina y esboce un plan de trabajo que permita entender las diferentes acciones en las que se concentra el desarrollo de la ADR y se vea como un derrotero a largo plazo, vinculado al ejercicio de planeación.

⁹² Op. cit.

• Procedimientos diferenciales de selección de inversiones en materia de adecuación de tierras entre municipios PDET y NO PDET

El Plan de riego y drenaje contempla el cumplimiento de estrategias que permiten la inclusión de procedimientos y enfoques diferenciales, por lo que indagar por este cumplimiento es de gran relevancia. En la respuesta emitida por el MADR y la ADR se menciona que:

El MADR expidió el Decreto 279 de febrero de 2022, mediante el cual se modificó el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras – FONAT, con el propósito de reactivar su funcionamiento a partir de 2023 como unidad de financiamiento de los Distritos de Adecuación de Tierras (riego, drenaje y/o protección contra inundaciones). De conformidad con lo anterior, el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR aprobó en febrero de 2023 el reglamento cuyo objetivo es: ‘Definir y establecer las reglas objetivas para el acceso y la ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras – FONAT destinados a financiar o cofinanciar proyectos de distritos de adecuación de tierras para el mejoramiento de las capacidades productivas agropecuarias en el territorio.’⁹³

Se observa que para el primer semestre 2023, aunque se ha avanzado en la reglamentación de estos procedimientos diferenciales, que constan del marco de políticas e instrumentos, y que también se ha determinado el porcentaje poblacional asociado a cada tipología

según el sistema de adecuación presentado, es importante conocer de manera aplicada a resultados esta directriz.

En este sentido, es fundamental conocer el porcentaje de beneficiarios según la caracterización (miembros de grupos étnicos reconocidos, víctimas, mujer rural, joven rural, personas restituidas o reincorporadas) de los distritos para saber el porcentaje e impacto de estas estrategias, así como el tipo de proyecto productivo, ya que esta acción se establece por demanda, teniendo en cuenta los proyectos de adecuación de tierra nuevos y en implementación.

• Estrategia de articulación del Plan Nacional de Adecuación de Tierras con los otros PNN que son responsabilidad del sector de la agricultura

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural afirma en su respuesta que:

(...) la gestión del Plan Nacional de Riego y Drenaje se enmarca dentro de la Reforma Rural Integral, ya que todos los planes contribuyen al desarrollo de la ruralidad en Colombia’. (...) En este sentido, la Agencia de Desarrollo Rural ha venido trabajando en la actualización del reglamento PIDAR de tal forma que esta visión integral se vea reflejada no solo en el objetivo, si no a lo largo del proceso de estructuración y de implementación de los proyectos’⁹⁴

En su comunicación, el MADR concluye que “aunque los avances en los demás planes

⁹³ Op. cit.

⁹⁴ Op. cit.

*no necesariamente son directos, sí están correlacionados con los avances que se haga en materia de adecuación de tierras (riego, drenaje y/o protección contra inundaciones)*⁹⁵.

A pesar de que en la respuesta brindada se reitera la importancia del bienestar de las comunidades campesinas y la articulación entre los diferentes planes nacionales previstos en el punto 1 del Acuerdo de Paz, es importante mencionar que, según el CONPES 3932 de 2018, desde el Gobierno Nacional se está avanzando en la construcción de 16 planes nacionales para la reforma rural integral. En ese sentido, a continuación se describen las relaciones más directas entre el PNRECFC y otros planes para la RRI. Se observa que para lograr aumentar el bienestar de las comunidades campesinas se requiere trabajar en varios frentes y esto lo da la articulación entre los planes⁹⁶.

Por lo tanto, resulta útil para el ejercicio recordar cuáles son los planes relacionados con este Plan⁹⁷:

i) Plan Nacional de Formalización de la Propiedad. Este plan permite la democratización del acceso a la tierra rural y, por tanto, que más familias de las zonas rurales puedan acceder a los servicios del plan de riego.

ii) Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural. Este plan brinda estímulos para la generación de ingresos y fomentar la economía solidaria. Lo anterior, aunado a soluciones de riego, permite generar mejores condiciones de vida a las familias campesinas.

iii) Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Este plan es de vital importancia, ya que brinda el componente de la comercialización de los productos que se sustenten con los proyectos de riego, priorizando a mujeres rurales.

iv) Plan Nacional de Vías para la Integración Regional de las Zonas Aisladas Rurales. Fuera del sector agropecuario, es de vital importancia la conexión con el sector transporte. Por lo tanto, este plan promueve la construcción de vías terciarias, las cuales facilitarían la comercialización de los productos.

v) Plan de Educación Rural. Promueve la permanencia productiva de los jóvenes en el campo y la formación técnica agropecuaria. Ambos aspectos son primordiales para la continuidad de la administración, operación y conservación de las infraestructuras de riego y drenaje, así como para mejorar la producción.

• Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) aprobados en virtud del Plan Nacional de Adecuación de Tierras

Los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR) son el vehículo para materializar las propuestas destinadas a financiar los proyectos en las comunidades. Pese a esto, como lo expresa la ADR, *“es importante aclarar que solo una parte del Plan de Riego y Drenaje se*

⁹⁷ Articulación con otros planes nacionales para la RRI: Plan de Riego y Drenaje, pág. 29.

*aborda a través de los PIDAR. En particular las soluciones Intra Prediales o alternativas*⁹⁸.

Como se refleja en la respuesta brindada por el Ministerio de Agricultura en el mes de junio de 2023, buena parte los recursos e intervenciones se materializan una vez que los PIDAR son aprobados. Esto significa que la posible inversión a esta línea de acceso a beneficios estaría sujeta al proceso de aprobación de los PIDAR. Lo anterior se traduce para los resultados esperados en la medición del proceso, que no se presenten avances para el periodo 2023 en espera de los resultados para la convocatoria de segundo semestre. Es necesario instar a una revisión interna del proceso, fortalecer a las asociaciones para cumplir con los requisitos mínimos y favorecer la posibilidad de acceso a las líneas de inversión.

• Relación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 con los objetivos y metas del Plan Nacional de Adecuación de Tierras

La ADR presenta varios elementos en la articulación del Plan de Riego y Drenaje con el Plan de Desarrollo. Uno de estos elementos es de especial interés para temas de ejecución, pues a través del Plan de Desarrollo 2022-2026 se asigna a la Agencia como la responsable de consolidar la política de adecuación de tierras y, a su vez, establece un indicador de inversión para el cuatrienio⁹⁹.

Aunque la ADR es la agencia del Ministerio de Agricultura que tiene como misión la estructuración y cofinanciación de los sistemas para la adecuación de tierras y posibilita el cumplimiento de las metas concertadas en el Plan de Riego y Drenaje, es relevante, ya que permite ampliar las líneas de inversión, especialmente inversiones en condiciones de terceros. En otras palabras, la ADR puede financiar proyectos en los que la propiedad corresponde a la asociación, como se establece en el artículo 36 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026):

*Se facultó a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, a través del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras - FONAT, financiar proyectos en los distritos transferidos a las Asociaciones de Usuarios y que son de su propiedad, así como financiar sistemas de riego prediales por fuera de distritos en el marco de los PIDAR, adicionalmente permitirá a la ADR poder entregar en propiedad a las Asociaciones de Usuarios o Entes Territoriales o CAR todos los distritos de los cuales actualmente ostenta la propiedad a título gratuito (...).*¹⁰⁰

Para este análisis, es importante resaltar la determinación expresa en el Plan de Desarrollo de impulsar el indicador “Área con proyectos de adecuación de riego intra-predial finalizados fuera de distritos, con el cual en el cuatrienio se contempla 24.186 hectáreas de riego”.

⁹⁸ Op. cit.

⁹⁹ “En el PND 2022-2026, se estableció que la Agencia es responsable de dar cumplimiento con el indicador Área con proyectos de adecuación de riego intra-predial finalizados fuera de distritos, con el cual en el cuatrienio se contempla 24.186 hectáreas de riego” [Respuesta institucional, pág. 15].

¹⁰⁰ Congreso de la República de Colombia. Ley 2294 de 1993. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Por lo tanto, sería útil determinar para el segundo semestre, de manera cualitativa, cómo se materializaría esto según lo determinado en el plan de riego, incluyendo regiones definidas, plazos de ejecución por cada tipo de solución, entre otros factores relevantes.

1.8.1.3 Conclusiones

- El Plan de Riego y Drenaje, como instrumento de planificación, establece diversas metas para su cumplimiento efectivo. De igual forma, la plataforma SIIPO sería el instrumento apropiado para respaldar dicho propósito. Sin embargo, es imperativo que el MADR y la ADR determinen un mecanismo para que el reporte presentado pueda dar cuenta de estos progresos. Además, es esencial que los reportes sean claros en caso de que los indicadores se entrecrucen con territorios o líneas de inversión, teniendo en cuenta sus particularidades para asegurar el avance de manera individualizada.
- Se hace urgente que el Ministerio y la Agencia determinen un plan de trabajo que permita conocer las acciones que se realizarán para el segundo semestre. Esto es crucial, ya que el mecanismo del reporte no dará cuenta de este insumo si se integra a finales del periodo. Esto podría resultar poco eficiente para acceder al avance de la meta, pues el reporte de algunos indicadores deberá ser cumplido para los meses finales de 2023.

1.8.1.4 Recomendaciones

• Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Agencia de Desarrollo Rural:

- Revisar la coherencia del Plan con respecto a las metas propuestas de adecuación de tierras estimadas, planificando efectivamente el número de hectáreas previstas, regiones y departamentos, tipos de cultivos y asociaciones beneficiarias, como se afirma en el PNRD (págs. 5, 12, 34-36).
- Articular las metas previstas a intervenir con el diagnóstico entregado por la UPR.A. Es importante asegurarse de que las áreas a intervenir y las acciones actuales obedezcan a un ejercicio de planificación en relación con cada una de las líneas de acción y en correlación con los nueve indicadores contenidos en los instrumentos de seguimiento del Acuerdo de Paz. Asimismo, identificar los proyectos que actualmente se adelantan y los que a futuro se realizarán en las líneas y condiciones de los indicadores.
- Impulsar de manera efectiva la articulación con los diferentes planes nacionales sectoriales que conlleva a definir inversiones y poblaciones de manera más efectiva, ya que varias de las acciones que se adelantan no están contempladas dentro de lo presentado.
- Generar la hoja de ruta del Plan de Acción Intersectorial para el Ordenamiento y Gestión, en el marco del documento CONPES con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- En relación con la contribución que hace este plan a la mitigación de los riesgos y el cambio climático, enfatizar en visibilizar de manera más relevante las estrategias particulares y pertinentes para el uso del agua y del suelo, así como la mitigación de riesgos originados por el cambio climático, en las estrategias presentadas de acompañamiento a las asociaciones y su vinculación real a los distritos de riego.

- Enfatizar en el enfoque diferencial, ya que no se detalla en las respuestas, a pesar de ser un foco de atención en la contribución al cierre de brechas socioeconómicas y culturales.
- Si bien el Plan y las respuestas enfatizan en un presupuesto indicativo con diferentes fichas de inversión, no es comprensible cómo se realizará la inversión con el FONAT, cómo se atenderá el cambio de los recursos y la destinación para funcionamiento, de acuerdo con la decisión tomada por el MADR, y cómo afectarán los compromisos de ejecución. Tampoco es claro cómo se están gestionando otras fuentes de financiación ni cuál es la proyección y coherencia con las hectáreas a intervenir en un tiempo inicial de 20 años para impactar tan solo el 10 %, en comparación con lo presentado a un plazo a 11 años, sin precisión en su focalización.
- Revisar el instrumento de seguimiento con los indicadores y los indicadores subsidiarios para municipios PDET, y determinar cómo se presentará el avance para el segundo trimestre, dado que las fechas previstas excederían el tiempo de reporte, es decir, la finalización del primer semestre, mediados del segundo y fin del segundo trimestre.

1.8.2 Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación

Este plan fue adoptado por el MADR a través de la Resolución 00132 de 2022. Para el periodo comprendido entre 2020 y 2022, se reporta en los documentos de la DNP un avance del 0 %. Para el análisis, se tendrá en

cuenta el periodo comprendido en el primer semestre del año 2023. Según lo reportado en la Plataforma SIIPO, se presenta un avance del 24,93 %.

Vale la pena mencionar que la implementación y ejecución del Plan será realizada por la Agencia de Desarrollo Rural y Agrosavia, como se ve en la responsabilidad de los indicadores. A continuación, se presenta un análisis preliminar de las respuestas brindadas por el Ministerio de Agricultura y la Agencia de Desarrollo Rural. Se contrastarán los tres instrumentos de base para revisar los avances, como son: PMI-SIIPO, PNRD y, de ser posible, se solicitará ampliación a la entidad líder del Plan.

1.8.2.1 Indicadores específicos del SIIPO

• Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria (A.78)

Para el caso de este indicador, se dispone de un registro de avance de ejecución para los años 2019-2022, como se puede verificar en la plataforma y en la respuesta proporcionada por el MADR:

A la fecha por parte de la Agencia de Desarrollo Rural y de acuerdo a la articulación con los entes territoriales y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se han atendido 415.791 productores rurales con el servicio público de extensión agropecuaria, mediante las diferentes estrategias en municipios no PDET.¹⁰¹

¹⁰¹ Oficio el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, radicado 2023-580-013019-1 del 7 de julio de 2023.

En contraste, no se mencionan acciones para el periodo 2023. A pesar de que la respuesta no aborda el periodo que se está investigando, se tiene conocimiento, a través del reporte del SIPO, que con corte al mes de junio de 2023 se están llevando a cabo acciones en dos líneas. Por un lado, se está realizando un proceso de licitación para contratar la capacidad técnica necesaria para atender a los productores, y por otro lado, gestiones con universidades para el mismo fin¹⁰². Tal como se registra en SIPO, indicador A.78, *“en el mes de junio se publicó el proceso licitarlo [sic] No LP052023 cuyo objeto es ‘contratar la prestación del servicio público de extensión agropecuaria conforme a lo dispuesto en la Ley 1876 de 2017, a través de las EPSEA, respondiendo a las necesidades definidas en los proyectos departamentales de extensión agropecuaria’, para la atención de 92.000 usuarios en el territorio nacional, de los cuales se adelantará la gestión necesaria para que el 30% sean mujeres”*¹⁰³.

- **Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor implementado (ICA) (A.82)**

La respuesta institucional presenta de manera descriptiva y detallada las actividades relacionadas por Agrosavia en cumplimiento del indicador, como de manera coherente se recoge en el reporte SIPO para el año 2022, en los siguientes ámbitos: Interacción con asistentes técnicos vía canal de Linkata- temática de semillas; dos proyectos por parte del Ministerio

de Agricultura y Desarrollo Rural y Agrosavia relacionados con bancos locales de semillas; definición de un plan de trabajo para el año 2023 acordado entre el Ministerio de Agricultura y Agrosavia, y la construcción de colección de manuales de producción de semillas.

Sin embargo, y a pesar de que la respuesta anterior define un plan de trabajo con acciones específicas para el año 2023, no se incluye en el desarrollo de la respuesta otorgada ni se evidencia en el reporte SIPO, indicador A.82, para el periodo 2023.

- **Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET (A.78P)**

Al respecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informó:

*(...) por parte de la Agencia de Desarrollo Rural y de acuerdo a la articulación con los entes territoriales y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se han atendido 63.565 productores rurales con el servicio público de extensión agropecuaria, mediante las diferentes estrategias en municipios PDET y corresponden a un porcentaje de 72% de la meta total de atención en municipio PDET desde el periodo comprendido de 2019 a 2022.*¹⁰⁴

¹⁰² Se cuenta con los estudios previos y se adelantan las gestiones pertinentes con instituciones universitarias para proveer la prestación del servicio público de extensión agropecuaria a cerca de 32.600 productores a través de convenios interadministrativos y de asociación.

¹⁰³ SIPO. Indicador A.78. Informe cualitativo con corte al 30 de junio de 2023.

¹⁰⁴ Op. cit.

La relación del avance de este indicador se centra nuevamente en el proceso licitatorio que adelanta este Ministerio y la ADR, que se encuentra a la espera de los estudios previos y las gestiones pertinentes realizadas con las instituciones universitarias. Una vez se materialice la prestación del servicio, en el reporte del SIPO se dejará indicado, con corte al 30 de junio de 2023, que dicha entidad realizará el reporte cuantitativo de usuarios atendidos con el servicio público de extensión agropecuaria en municipios PDET.¹⁰⁵

- **Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria (A.G.19)**

Hasta el primer semestre de 2023, no se había reportado ningún avance con este indicador, aunque el reporte evidencia acciones culminadas el año inmediatamente anterior. En consecuencia, se infiere que el cumplimiento del indicador A.G.19, que hace referencia al porcentaje de productoras que reciben el servicio, dependerá de la materialización del proceso licitatorio que se adelanta.

1.8.2.2 Acciones adelantadas en materia de adecuación de tierras

- **Porcentaje de productores rurales en el registro de usuarios que reciben el servicio de extensión agrope-**

cuaria en municipios PDET

De acuerdo con la respuesta brindada por el MADR en el mes de julio de 2023, “la Agencia de Desarrollo Rural en articulación con los entes territoriales y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, han atendido 63.565 productores rurales con el servicio público de extensión agropecuaria, mediante las diferentes estrategias en municipios PDET y corresponden a un porcentaje de 72% de la meta total de atención en municipio PDET desde el periodo comprendido de 2019 a 2022 en municipios PDET”¹⁰⁶.

Para una comprensión más completa, sería valioso obtener detalles adicionales sobre las estrategias en los municipios PDET y no PDET, referidas en el cuerpo de la pregunta. También sería útil conocer cuál es la meta total de usuarios para comprender mejor cómo se compone el avance del 72% de productores rurales en el registro de usuarios que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios no PDET.

- **Porcentaje de productores rurales en el registro de usuarios que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios no PDET**

Siguiendo la línea de soporte de información otorgada por el MADR, la información corresponde al avance obtenido entre los años

¹⁰⁵ “A través de esta convocatoria y en trabajo con las entidades territoriales se buscará garantizar llegar con el servicio público de extensión agropecuaria a los municipios PDET. Lo mismo sucederá con los estudios previos y se adelantan las gestiones pertinentes realizadas con las instituciones universitarias. Una vez se materialice la prestación del servicio, se realizará el reporte cuantitativo de usuarios atendidos con el servicio público de extensión agropecuaria en municipios PDET” (Indicador A.78P).

¹⁰⁶ Op. cit.

2019 y 2022, ya que se reitera que no existe reporte para el periodo del primer semestre de 2023. Cabe destacar que, a pesar de que la entidad presenta un avance muy importante en el número de personas atendidas, vuelve a ser relevante para el periodo del cual es objeto este análisis el proceso licitatorio número LP052023, que tiene como objetivo alcanzar esta meta, lo que resulta ser un factor de riesgo, así como cualquier dificultad que esté presente para el beneficio de los productores.

A corte de julio de 2023, según la respuesta proporcionada por el MADR, “la ADR y en articulación con los entes territoriales han atendido en municipios NO PDET a 415.791 productores rurales con el servicio público de extensión agropecuaria, mediante las diferentes estrategias. De igual forma en el reporte 2019 a 2022 se han atendido un total de 479.356 productores con relación al cumplimiento de la meta del cuatrienio que fueron 550.000 usuarios beneficiarios de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria. Esto corresponde a un porcentaje de 87% de la meta total de atención de usuarios desde el periodo comprendido de 2019 a 2022”.

• Estrategias que se han desarrollado para la promoción y protección de semillas nativas, así como de agricultura de conservación sostenible

Se puede destacar de la respuesta institucional del MADR que Agrosavia viene desarrollando la ruta de fortalecimiento de las organizaciones inscritas en el Plan Nacional

de Semillas (PNS)¹⁰⁷ y ha llevado a cabo las siguientes acciones en este marco:

- Interacción con asistentes técnicos vía canal de Linkata - temática de semillas. Se realizaron 13 conferencias a través del canal LinKata, con una duración de 2 horas. Los temas abordados fueron los siguientes: producción de semilla de calidad, incluyendo resultados obtenidos a partir de PNS, los proyectos transversales que lidera el Departamento de Semillas y otros. Se impactó a 476 personas en vivo y a 3804 usuarios que vieron las charlas con posterioridad a las presentaciones, para un total de 4280 a diciembre de 2022.

- Dos proyectos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Agrosavia sobre bancos locales de semillas, para el fortalecimiento de la estrategia de conservación de semillas de las comunidades de la Media Guajira y zonas rurales del país.

i) Proyecto: “Fortalecimiento estratégico de los Sistemas Locales de Producción de Semilla en la Media Guajira Colombiana por medio de Bancos Locales de Semilla”. (Villanueva, El Molino, Distracción, Fonseca, Riohacha, Maicao, Manaure y Uribe, departamento de La Guajira).

ii) Proyecto: “Aunar esfuerzos, científicos, técnicos, administrativos, organizacionales, logísticos, tecnológicos y financieros entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria

¹⁰⁷ El avance está en función de la respuesta obtenida por el MADR, ya que, para el reporte, estrategia 1. “Desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria”, no contempla avance en el reporte SIPO.

- AGROSAVIA, con el fin de Implementar el programa de apoyo a comunidades priorizadas para promover la alimentación y reactivación inclusiva en zonas rurales del país”. Comunidades indígenas pertenecientes al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC) y los pueblos pastos y quillasingas como medida de adaptación al cambio climático y como pilar para la activación de la producción de alimentos en situaciones de emergencia alimentaria (año 2021).

- Definición de plan de trabajo para 2023 acordado entre el Ministerio de Agricultura y Agrosavia, cuyo objetivo es fortalecer la relación entre el componente de semillas y el de asistencia técnica.

- Construcción de una colección de manuales de producción de semillas. Desde Agrosavia se ha construido una colección de manuales de producción de semillas compuesta por 21 manuales desde el 2019 hasta la fecha.

Pese a la información relevante, el MADR no ha presentado avances en el plan de trabajo para el primer semestre de 2023. Aunque en el Plan propuesto para el año 2023 se presentan de manera detallada actividades específicas, metas, indicadores y fases de ejecución, no se incluye avance alguno en la respuesta para determinar su cumplimiento.

En cuanto a la incorporación del enfoque de género en el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso

a la Investigación, se reportan las siguientes acciones:

- Creación de insumos y herramientas participativas para la incorporación de la economía de cuidado en el nuevo modelo de extensión agropecuaria. Estos insumos y herramientas son de utilidad para el trabajo territorial de las EPSEAS, las unidades técnicas territoriales y sus extensionistas.

- Realización de talleres de identificación de brechas y obstáculos de los servicios institucionales para el acceso de las mujeres rurales, que permitan la generación de indicadores oportunos para la prestación del servicio.

- Diseño y ajuste de instrumentos para la recolección de información sobre uso del tiempo de los productores rurales, y el acceso a recursos naturales, sociales, económicos y políticos, que permitan ajustar el Servicio Público de Extensión Agropecuaria.

- Creación y revisión de instrumentos dirigidos a la recolección de información sociodemográfica de la comunidad OSIGD-LGBT de la ruralidad, con pertinencia para el SPEA.

- Articulación con los programas, estrategias e iniciativas territoriales en el marco de la creación del Sistema Nacional de Cuidado. Se propone una estrategia de superación de las violencias¹⁰⁸.

A pesar de que desde el MADR-ADR se plantea un importante marco conceptual de reconocimiento del enfoque de género y

¹⁰⁸ “Junto a EPSEAS, extensionistas y entes territoriales desde el año 2023 se avanza en la identificación del impacto de las Violencias Basadas en Género – VBG en el marco de la prestación del SPEA. Situación que obstaculiza la participación de mujeres y personas con OSIGD en el desarrollo de su autonomía económica y participación plural en la política de desarrollo rural”.

puntualmente acciones para conseguirlo, este se relaciona más como un marco general que no evidencia ejercicios puntuales que se materialicen en el marco de la ejecución de esta política de enfoque de género y su impacto en las comunidades atendidas. Por esta razón, sería importante acompañar de cerca esta apuesta para comprender mejor su alcance.

• **Avance de la Resolución n.º 00132 de 2022 en cuanto a acompañamiento en la planificación y formulación de los PDEA desde el Programa de Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC)**

El MADR hace referencia en su respuesta a un aspecto importante, que es la vigencia de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) frente a los lineamientos de política y la forma como se debería acompañar a los nuevos mandatarios en el marco de Plan de Desarrollo 2022-2026:

(...) con relación al Parágrafo 1º del Artículo 29 de la mencionada Ley 1876 de 2017, señala que los PDEA deben presentarse cada cuatro años, considerando que los PDEA ya están estructurados y aprobados mediante ordenanzas departamentales, y que el periodo de los Gobernadores Actuales vence en diciembre 31 de 2023 y que la adopción del Plan Nacional Sectorial de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación - Plan A/T, entró en vigencia a partir del 2 de mayo de 2022, por tanto, desde el Ministerio de Agricultura y los actores del SNIA, en articulación con los nuevos gobiernos departamentales (pe-

riodo 2024-2027), se realizará el acompañamiento respectivo para que se incluyan los lineamientos del plan nacional de desarrollo en los PDEA con respecto a los programas de agricultura campesina familiar y comunitaria –ACFC, esto en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida.¹⁰⁹

Para la Defensoría del Pueblo resulta importante conocer cuántos fueron los planes aprobados por ordenanza en los diferentes departamentos y su avance específico, de manera que se permita un trabajo articulado y de transición para los nuevos gobiernos departamentales a elegirse, presentando armonía, continuidad y posibilidades de mejora en los procesos de atención de este servicio técnico.

• **Acceso al servicio público de extensión agropecuaria con enfoque diferencial**

La ADR ha enfatizado en el enfoque diferencial del servicio, conforme a lo establecido en la Ley 1876 de 2017 y de acuerdo con las características y necesidades de los diferentes departamentos. Para ello, la ADR realizó la actualización del Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR). Este hace parte de la oferta institucional de la Agencia y permite revisar que los proyectos postulados contengan los siguientes componentes: la capacitación, la asistencia técnica, el seguimiento y la evaluación de los resultados. Esto posibilita tanto la competitividad y sostenibilidad de la producción como la calidad de la vida familiar.

¹⁰⁹ Op. cit.

De igual forma, se propone el “Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, con código BPIN 2018011000152, para dicha vigencia, se identificó la atención a cerca de 9.190 usuarios pertenecientes a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”¹¹⁰.

Para el periodo que concierne (vigencia 2023), la Agencia de Desarrollo Rural plantea:

*(...) a través de la Dirección de Asistencia Técnica, incorporó la implementación de métodos de extensión alineados al plan de asistencia técnica que identifiquen indicadores no solo de cobertura sino además de eso, impactos de acuerdo a metas de corto mediano y largo plazo, de cada departamento, producto de ello se identificaron necesidades de incorporar en los procesos contractuales enlaces Bioculturales con el fin de facilitar la prestación del servicio en territorios étnicos, buscando que estos enlaces permitan mantener las buenas relaciones entre la EPSEA. Se definen sus funciones, como también se estima incluir un enlace Biocultural por aproximadamente cada 10 extensionistas en territorio.*¹¹¹

Pese a que se presenta una estrategia definida de manera congruente, no se puede evidenciar la aplicación y el impacto de este enlace biocultural que fortalece el enfoque diferencial, ya que la convocatoria para asignar operadores de EPSEA en territorio finalizó el pasado 4 de agosto y aún no se implementaría.

• Coordinación con los entes territoriales en cuanto al acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria

A pesar de que en la respuesta institucional del MADR se especifica que esta entidad no tiene alcance para realizar el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio, se han realizado varias acciones pertinentes. Además, se está trabajando en la formulación de la normatividad para el seguimiento y evaluación. De la misma forma, refiere que el Ministerio tendrá su responsabilidad a nivel nacional, en colaboración con la ADR. Asimismo, hace referencia a iniciativas de innovación o acciones más voluntarias por parte del Ministerio de Agricultura que reflejan este interés legítimo.

No obstante, y sin desconocer este acompañamiento a la calidad del servicio de asistencia técnica a través de las diferentes acciones realizadas, es importante recordar que el Plan Nacional de Adecuación de Tierras (PNAT) recoge la responsabilidad del seguimiento a la asistencia técnica que se considera como un servicio público relevante. El seguimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria se realizará de la siguiente manera:

- De conformidad con el artículo 41 de la Ley 1876 de 2017, la Agencia de Desarrollo Rural, en coordinación con el representante del Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura de Colombia (CONSA), realizarán el seguimiento a la prestación del servicio de extensión agro-

¹¹⁰ Op. cit.

¹¹¹ Op. cit.

pecuaria y remitirán un reporte semestral a los miembros del Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA).

- Adicionalmente, en la evaluación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, una de las modalidades de evaluación será la participación de la población beneficiaria. La evaluación podría llevarse a cabo en escenarios como: mesas de trabajo de ciencia, tecnología e innovación agropecuaria (MECTIA), veedurías ciudadanas, el Consejo de Secretarios de Agricultura Departamental (CONSEA), entre otros.
- Diseñar el modelo del sistema de monitoreo y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria, el cual se entregará para la vigencia 2023.
- Seguimiento de la ADR a las EPSEA habilitadas, al menos una vez al año, así mismo al cumplimiento de los requisitos de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA).
- Implementación del régimen sancionatorio de usuarios y EPSEA por parte de la ADR, según lo dispuesto en los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 1876 de 2017.

El monitoreo y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria, en cumplimiento del artículo 42 de la Ley 1876 de 2017, será realizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con la ADR y las secretarías de agricultura departamental. Para el proceso de evaluación, el Consejo Superior del SNIA diseñará y recomendará los instrumentos e

indicadores a aplicar. La participación de los usuarios del servicio en la evaluación será una condición necesaria en el diseño metodológico que se aplique.

Siguiendo los lineamientos anteriores, la Defensoría exhorta a revisar cada uno de estos compromisos del MADR y de la ADR para garantizar la calidad de prestación del servicio público de asistencia técnica. Esto incluye la elaboración del sistema de monitoreo advertido para el año 2023, y la consideración de las diferentes particularidades previstas en los marcos de ley mencionados anteriormente.

•Reporte avances del Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación en la plataforma SIPO 2.0, vigencia 2023

El MADR indica que los avances en el Plan Nacional de Asistencia Técnica se reportan a través y de acuerdo con el plan de acción específico contemplado para el año 2023, con base en información suministrada por las entidades ejecutoras (ADR, ICA y Agrosavia):

Con las entidades mencionadas se estructuró un Plan de Acción, que fue enviado al DNP, pero rechazado por inconsistencias y errores en la formulación. Con base en las observaciones de Planeación Nacional, se hicieron las modificaciones sugeridas y se envió un borrador de Plan para una nueva revisión y posible aprobación, en el mes de junio de 2023. A la fecha, dicho Plan NO ha sido aprobado por el DNP. Con base en lo anterior, y a falta del Plan de Acción 2023, las entidades en mención aún no han enviado la información requerida y ese es el motivo por el que a

la fecha esta entidad no ha presentado los informes (cualitativo y cuantitativo) Una vez esté aprobado el Plan de Acción, se consolidará la información y se subirán los reportes a la plataforma SIIPO2.0.¹¹²

Desde este panorama, se refuerza que el alcance de la respuesta tenía como objeto la revisión y contraste con los indicadores dentro de la plataforma SIIPO y las respuestas institucionales brindadas. Sin embargo, se enfatiza que el proceso licitatorio determina casi que de manera totalizante la posibilidad de avance en la ejecución del plan de asistencia técnica. Además, no se puede pasar por alto la situación relacionada con la aprobación del plan de asistencia para el periodo 2023 por parte del DNP. Por lo tanto, se prestará especial atención a la revisión en el sistema en relación con este progreso.

- **Acciones que se están desarrollando para mitigar, en materia de adecuación de tierras, los riesgos asociados al cambio climático.**

La Agencia de Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Adecuación de Tierras, estructuró un plan de trabajo para el 2023, cuyo objetivo principal es el fortalecimiento asociativo por medio de capacitaciones, talleres y escuelas de campo sobre el cambio agroclimático, en articulación con entidades como Agrosavia, Fedearroz, Ministerio de Agricultura, entre otras.

De la misma forma, se elaboró un Manual de Normas Técnicas Básicas para la Realización de Proyectos de Adecuación de Tierras, en proceso de actualización por parte de la UPRA, el Ministerio de Agricultura y la Agencia de Desarrollo Rural. En este documento, se incluyeron los temas de la Ley 2169 de 2021, como resiliencia climática y carbono neutralidad. Expresamente, en la ley se menciona: *“Incorporar a 2030, por parte de las instituciones adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, criterios relacionados con la adaptación y resiliencia climática en sus planes, programas y proyectos”*

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas y cada una de sus dependencias revisará y analizará los impactos que pueden tener los diferentes planes, programas y proyectos sectoriales en términos de reducción de emisiones, captura de carbono y uso eficiente del agua y del suelo. Estos análisis servirán como criterios para la priorización de sus acciones¹¹³.

En cuanto al enfoque que deben tener los proyectos de adecuación de tierras, se establece que estos no solamente contemplan proyectos de ingeniería para la construcción de obras civiles en los que se resuelven problemas técnicos para el manejo del agua y el suelo, sino que también requieren una visión integral con acciones e interrelaciones para asegurar la sostenibilidad, el cuidado ambiental, la resiliencia climática, la competitividad, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Como se observa en la revisión del Plan de

¹¹² Op. cit.

¹¹³ “Igualmente reevaluará cualquier acción que tienda a impactar de manera negativa el ambiente por efectos del uso ineficiente de los recursos naturales útiles para la producción, de acuerdo con los modelos definidos para cada actividad del sector”.

AT y la respuesta, en el reglamento de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR) se incluyó como alternativas los proyectos agrícolas no convencionales que tienen por objetivo generar proyectos agroecológicos que propenden por incluir temas de adaptación y mitigación al cambio climático.

Todas estas acciones contribuyen a la mitigación del cambio climático, pues su propósito es llevar a cabo ejercicios preventivos en relación con los recursos ambientales y sociales, alternativas de producción, seguridad alimentaria en contextos productivos que respeten los entornos culturales, entre otros. Por lo tanto, se advierte que es importante presentar una revisión articulada y con la transversalidad prevista en los diferentes planes sectoriales e intersectoriales, con el apoyo y consenso entre las diferentes entidades involucradas.

• **Articulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 con los objetivos y metas del Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación**

En efecto, y en acuerdo con la respuesta institucional, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en el artículo 15 expresa:

Seguimiento a las metas del Plan Marco de Implementación -PMI- y de los Planes Nacionales Sectoriales -PNS-. Las entidades del orden nacional, conforme a sus competencias, deberán es-

tablecer las metas del Plan Marco de Implementación -PMI- y de los Planes Nacionales Sectoriales -PNS-, para superar los rezagos y cumplir con los compromisos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y reportar periódicamente el avance de los indicadores del PMI y de los PNS en el Sistema de Información Integrado para el Posconflicto -SIIPO-, con oportunidad, calidad e integralidad, y la correspondiente desagregación territorial y poblacional. Esta información será pública para la ciudadanía.¹¹⁴

De manera específica, como se relaciona en la respuesta:

(...) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, conforme a sus competencias, deberá establecer las metas del Plan Marco de Implementación PMI y de los Planes Nacionales Sectoriales PNS, para superar los rezagos y cumplir con los compromisos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto. Así como la ejecución, la cual está a cargo de las entidades adscritas a este Ministerio, entidades encargadas de impulsar la implementación de las estrategias y acciones programadas para cada vigencia.¹¹⁵

Con el mandato otorgado en el Plan de Desarrollo, resulta urgente que el Ministerio de Agricultura y las agencias relacionadas en el cumplimiento del Plan de Asistencia Técnica, así como en los planes que se relacionen, desarrollen un instrumento de planeación que determine la base de los indicadores, me-

¹¹⁴ Bases Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2024, pág. 10.

¹¹⁵ Op. cit.

tas de beneficiarios y número de hectáreas, presupuestos que reflejen cómo se prestará el servicio público de extensión agropecuaria, y a su vez, se utilice como un instrumento pedagógico que permita a los nuevos mandatarios entender el territorio, avance y posible alcance en los próximos 4 años de este servicio, que es la base para la producción de calidad.

De otra parte, es importante que, como medida de seguimiento y conocimiento sobre la calidad del servicio, se estreche la comunicación con las personas que reciben el servicio.

1.8.2.3 Conclusiones

- Según lo observado en las respuestas y a pesar de que se denota un trabajo importante en la consolidación de un servicio público de extensión agropecuaria matizado por múltiples factores, se hace complejo el seguimiento a los indicadores, ya que no se relacionan los avances en los medios previstos para esto, como la plataforma de seguimiento SIPO. Por lo tanto, se ratifica que, a pesar de que se incluyen acciones para periodos anteriores (2019-2022), no se evidencia en el sistema avance para el periodo de seguimiento de este informe, es decir, el primer semestre de 2023.
- Se establece una alerta sobre el cumplimiento de los indicadores para el año 2023, basada en el proceso licitatorio planteado que se realiza posterior al periodo de seguimiento y que deja poco margen de tiempo para su cumplimiento, como diferentes situaciones inherentes a la ejecución que podrían presentarse.
- Como se advierte en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se otorga una gran responsabilidad y autonomía a las entidades en términos de cumplimiento de indicadores y metas, por lo que es esencial

plantear una estrategia de revisión de los logros a alcanzar en los periodos de tiempo articulados con las entidades territoriales responsables de la implementación de la asistencia.

1.8.2.4 Recomendaciones

- **Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia de Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA):**
 - Si bien se ha establecido una meta de 550.000 usuarios para el cuatrienio, en la presentación de las dos propuestas sobre la ejecución de las metas contempladas en el Plan de AT (págs. 64-66), no se presenta con claridad el número total de personas a impactar, sino el porcentaje. Por lo tanto, se recomienda revisar la meta de 92.000 usuarios y 32.600 productores que se establece en la contratación para el año 2023, en comparación con lo estimado en el diagnóstico, y determinar el porcentaje de atención. Además, es importante planificar cómo se programará la planificación de las personas que no puedan acceder en el año 2023, en consonancia con el componente 7 del Plan Nacional sobre Identificación, Focalización y Priorización.
 - Conforme a lo manifestado por el MADR y el ICA sobre el diseño de un plan de trabajo para el cumplimiento de indicador A.82 “Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor implementado”, es necesario conocer el avance de las acciones planteadas para 2023, ya que el reporte que se encuentra cargado por parte de la entidad responsable es del 30 de septiembre de 2022 y no se encuentra registro para

el primer semestre de 2023. De la misma forma, no se evidencia avance en la estrategia denominada “Desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria”.

- Se recomienda revisar el resultado obtenido en la prestación del servicio, con relación a la ejecución del Plan para Cumplimiento del Enfoque de Género, así como de las actividades previstas en la estrategia para este fin. Se propone una evaluación de todas las fases del proceso en relación con los operadores, incluso de la estrategia planteada por la entidad para realizar la apropiación del enfoque en los territorios por parte de todos los actores.
- Es importante que en el empalme con los nuevos mandatarios y desde la responsabilidad que tiene el MADR se incluya en su agenda esta actividad relevante como mecanismo de planificación y fortalecimiento a las capacidades y competencias productivas de la población, especialmente en áreas clave como productividad y cambio climático, tal como se refleja en el Plan de Desarrollo 2022-2026.
- Se recomienda evaluar el impacto de los enlaces bioculturales en la nueva estrategia de fortalecimiento del enfoque diferencial, de acuerdo con las aproximaciones de esta nueva figura. Esto debe incluir una revisión de las acciones afirmativas o no que puedan surgir en relación con las comunidades y la efectividad de la asistencia técnica recibida.
- En relación con las diferentes alternativas para la mitigación de los riesgos y efectos del cambio climático, se propone que se evidencie de manera tangible la articula-

ción con los planes y programas asociados al Acuerdo Final para la Paz y del sector agropecuario con el Plan de Asistencia Integral Técnica, tal como se evidencia en la propuesta del PNAT. Por ejemplo, con el Plan de Riego y Drenaje (Plan de Adecuación de Tierras) para la atención y priorización de usuarios de Distritos de riego en relación con la asistencia técnica.

- Se recomienda que el Ministerio de Agricultura, las direcciones responsables, así como las agencias involucradas, estructuren un mecanismo de articulación para revisar transversalidad en las metas, beneficiarios, hectáreas y presupuestos, que no solo refleje la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y su relación con los demás planes, sino que sirva como un ejercicio de planificación del territorio, respaldando y fortaleciendo a los nuevos mandatarios que cumplirían parte de las acciones del cuatrienio.

1.8.3 Plan Nacional de Generación de Ingresos

La Defensoría del Pueblo remitió solicitud de información al Ministerio de Agricultura, sin que a la fecha de este informe se haya recibido su respuesta. Por lo tanto, el avance del Plan de Generación de Ingresos, que fue adoptado por Resolución 000209 de 2020, solo se podría aproximar de manera general por lo relacionado en el SIIPO. En este orden de ideas, se identificó que se presenta un 31 % de cumplimiento a la fecha a través de diez indicadores, a dos de los cuales no se les relaciona ficha técnica.

Sin embargo, es importante recalcar que para el año 2023 el Ministerio de Agricultura no ha registrado avance alguno en los indicadores del SIIPO.

1.9 JURISDICCIÓN AGRARIA

El Acuerdo Final de Paz planteó la necesidad de implementar una jurisdicción agraria en el país que permitiera:

- Asegurar la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.
- Tener adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas prioritizadas y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra.

A ello se suma la deuda del Estado colombiano de garantizar el acceso a la justicia en las zonas rurales del país a las comunidades campesinas que han sido históricamente excluidas

del sistema de justicia. En su mayoría, estas comunidades son familias vulnerables que han sido víctimas de consecuentes escenarios de conflicto armado. En efecto, en contraste con el orden nivel nacional donde se registra un promedio de once jueces por cada 100.000 habitantes, en los municipios se cuenta con seis jueces por cada 100.000 habitantes¹¹⁶. En muchos casos, los jueces disponibles a nivel municipal no tienen el conocimiento ni la experticia para el tratamiento de conflictos asociados al uso y tenencia de la tierra. Esta situación ha exacerbado las conflictividades y ha puesto en riesgo a los sujetos más vulnerables del área rural.

Si bien se reconocen esfuerzos previos al Acuerdo de Paz para la creación de una jurisdicción agraria en Colombia¹¹⁷, no se había logrado un avance significativo que en efecto permitiera dirimir los conflictos por el uso, tenencia y propiedad de la tierra. Esto llevó a cifras alarmantes de conflictividades agrarias y rurales en el país.

¹¹⁶ Corporación Excelencia en la Justicia. Caracterización De La Justicia Formal En Colombia Y Elementos Para La Construcción De Una Agenda Estratégica Para Su Mejoramiento. 2017.

¹¹⁷ En Colombia, se han realizado múltiples intentos de tener jueces especializados en estos asuntos, a través de las siguientes normas: Ley 200 de 1936, Ley 4 de 1943, Decreto 291 de 1957, Decreto 1819 de 1964, Ley 4 de 1973, la Ley 80 de 1987, Decreto 2303 de 1989, Ley 270 de 1996, Ley 1285 de 2009 y Ley 1564 de 2012, que derogó los apartados procesales del Decreto 2303 de 1989. Sin embargo, por múltiples razones, incluyendo aquellas de índole presupuestal, esto no ha sido posible.

En este sentido y tras lo pactado en el Acuerdo Final de Paz, se presentaron entre 2020 y 2023 tres proyectos de ley orientados al cumplimiento de la creación de una jurisdicción agraria. El más reciente proyecto de ley fue presentado a finales de 2022 y logró su aprobación el pasado mes de julio de 2023 tras ocho debates en plenarias de Cámara y Senado. El proyecto aprobado fue el Acto Legislativo 03 de 2023, “por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural”.

A continuación, se hace un resumen de los dos proyectos de ley presentados en 2020 y 2021, seguido de un análisis del tercer y último proyecto de acto legislativo presentado en 2023, el cual fue aprobado después de realizar los ajustes solicitados desde este ente defensorial como de la rama judicial.

1.9.1 Proyectos de ley para la creación de una especialidad agraria presentados en 2020 y 2021

Durante el año 2020 se presentó el Proyecto de Ley Estatutaria n.º 134 de 2020, “*por el cual se crea una Especialidad Agraria y Rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y se dictan otras disposiciones*”. Este proyecto logró ser aprobado en tres de cuatro debates, pero posteriormente fue archivado. En 2021, se presentó el Proyecto de Ley Estatutaria n.º 143 de 2021, que nuevamente abordaba la creación de una especialidad agraria y rural en Colombia. En ambos proyectos de ley, se

definían no solo los ajustes necesarios para la estructura orgánica de la Rama Judicial con la creación de las especialidades agraria, rural y ambiental en lo contencioso administrativo y en la justicia ordinaria, sino también los principios orientadores de dicha actividad judicial, junto con las reglas de competencia y procedimiento fundamentales. Además, se incluían reglas especiales en materia de conciliación agraria y se otorgaba autorización al Gobierno Nacional para adoptar las medidas presupuestales pertinentes, así como al Consejo Superior de la Judicatura para iniciar los procesos de vinculación de personal requerido para su funcionamiento progresivo.

Para el Ministerio de Justicia, en la administración del Gobierno anterior las razones para no proponer una jurisdicción agraria se basaban en que su creación implicaría:

a) la creación de una corte exclusiva como órgano de cierre, b) genera inseguridad jurídica al propiciar “choque de trenes” con otras cortes, c) requiere de mayores costos de implementación y d) requiere de una reforma constitucional. Por su parte la especialidad a) respeta la jerarquía judicial ya existente, b) su órgano de cierre puede ser una sala dentro de una jurisdicción ya existente, c) tiene menor impacto fiscal y d) implica modificar la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.¹¹⁸

Bajo esta premisa, el Ministerio de Justicia consideraba que la creación de una especialidad agraria cumplía con los objetivos propuestos en el Acuerdo Final, pues se consideraba que una reforma constitucional podría generar demoras significativas en el cumpli-

¹¹⁸ Proyecto de Ley “Por el cual se crea una especialidad Judicial Rural y Agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”.

miento de este compromiso, lo que finalmente tendría efectos negativos en el cumplimiento de lo pactado. En 2020, el Ministerio de Justicia, en respuesta a una solicitud de la Defensoría del Pueblo, indicó:

La creación de una jurisdicción agraria impone la necesidad de introducir cambios en la Constitución Política, y hasta que se introduzca dicha reforma sería posible avanzar en la regulación legal que permita su operatividad (...) crear una jurisdicción conduce a establecer otro órgano de cierre en la Rama Judicial y otra estructura que requiere mayores exigencias logísticas y presupuestales, (...) puede generar el surgimiento de mayores conflictos con las demás jurisdicciones y se incrementa la posibilidad de posiciones disímiles entre las mismas, todo lo cual no contribuiría a prestar una pronta y eficaz justicia en asuntos agrarios y rurales.¹¹⁹

Esta posición fue acogida por la Defensoría del Pueblo, que en su momento se mostró a favor de la posibilidad de implementar una especialidad agraria en el país, a pesar de las observaciones formuladas por esta entidad. Las observaciones se centraron en la necesidad de establecer un proceso de transición que permitiera la designación de jueces especializados en asuntos agrarios en los diferentes territorios y zonas rurales del país y que se pudiera armonizar con las necesidades propias de los asuntos ambientales.

Aun con los avances que tuvieron los dos proyectos presentados en 2020 y 2021, en lo refe-

rente a la creación de una especialidad agraria en Colombia, finalmente ambos proyectos fueron archivados.

1.9.2 Acto legislativo por el cual se reforma la constitución política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural

En agosto de 2022, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia SU-288 de 2022, declaró un “grave incumplimiento del régimen especial de baldíos y del deber del estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos”¹²⁰. En la decisión, la Corte Constitucional exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República a la creación de una jurisdicción agraria y ordenó al Consejo Superior de la Judicatura adoptar las medidas administrativas necesarias para que la jurisdicción ordinaria en materia civil pueda adelantar las actuaciones judiciales necesarias en materia agraria, mientras se crea e implementa la jurisdicción especial. Estas medidas incluyen la adecuación de plantas de personal, formación en derecho agrario y la creación de canales de comunicación con la autoridad de tierras. De su implementación, además dependerá la reglamentación vía ley estatutaria y la creación de la planta y apropiación presupuestal.

Partiendo de este antecedente y tras el cambio de Gobierno en agosto de 2022, se presentó el proyecto de Acto Legislativo n.º 035 de 2022 Senado – 173 de 2022, “por el cual se reforma

¹¹⁹ Ministerio de Justicia y del Derecho. Oficio de 9 de noviembre de 2020, op. cit., pág. 4.

¹²⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-288 de 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU288-22.htm>

la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural". Este proyecto, presentado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Justicia y Ministerio del Interior, representa el tercer intento de construir una jurisdicción especial para dirimir los conflictos por el uso y la tenencia de la tierra de la población rural más vulnerable, en cumplimiento de los postulados contenidos en el Acuerdo de Paz.

A diferencia de los presentados en 2020 y 2021, este proyecto se distanciaba de un modelo de especialidad agraria y proponía un modelo de jurisdicción con una corte agraria como órgano de cierre, entendida como el máximo tribunal de la jurisdicción agraria y rural. En consecuencia, el proyecto de Acto Legislativo planteaba la creación de la corte agraria como máximo tribunal de la jurisdicción agraria y rural, compuesta por un número impar de magistrados sujetos al mismo régimen y estatuto personal, disciplinario, fiscal y penal que regula a los magistrados. Las funciones de la corte agraria están dirigidas a:

- a) revisar las decisiones judiciales que se profieran por las autoridades judiciales de la jurisdicción agraria y rural, b) dirimir los conflictos de competencia en la jurisdicción agraria y rural que no correspondan a otra autoridad judicial, c) preparar y presentar proyectos de ley y actos reformativos de la constitución, en relación con los asuntos de su competencia.¹²¹

En octubre de 2022, iniciaron los debates en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, y el proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en primera vuelta. Sin embargo, al iniciar los debates de segunda vuelta para la votación del proyecto, la Rama Judicial expresó su preocupación con la propuesta de creación de una corte agraria como órgano de cierre. En abril de 2023, la Rama Judicial se pronunció y declaró que era *"innecesaria la creación de la Corte Agraria y Rural"*¹²² y que las funciones para las que se esperaba crear dicha corte ya eran cumplidas por la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala de Casación Civil y Agraria en casos de conflictos particulares y por el Consejo de Estado cuando la controversia involucra actos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 237 y 238 de la Constitución Política y 104 de la Ley 1473 de 2011.

Conforme a la Rama Judicial, el enfoque del proyecto debía centrarse no en la creación de una Corte, cuyas funciones ya son cubiertas por la Rama Judicial, sino en dotar de jueces y magistrados a los Distritos Judiciales Agrarios y Rurales en zonas estratégicas de mayor conflictividad rural. Esto permitiría que los jueces manejaran las situaciones de conflicto de los habitantes rurales de las zonas más dispersas del país:

Con la Corte Suprema de Justicia y con el Consejo de Estado ya establecidos como

¹²¹ Decreto 0151 de 2024, "por el cual se ordena la publicación del proyecto de acto legislativo No 035 de 2022 Senado 174 de 2022, por el cual se reforma la constitución política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural".

¹²² Comunicación dirigida a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, de parte del presidente de la Corte Suprema de Justicia, el presidente del Consejo de Estado y el presidente del Consejo Superior de la Judicatura, con fecha de 13 de abril de 2023.

*órganos constitucionales de cierre del amplio espectro de la conflictividad agraria frente a conflictos de particulares y respecto de controversias que involucren actos administrativos, la estructura de la especialidad agraria y rural, prevista por el Acuerdo de Paz se completa con la creación e implementación de los juzgados y tribunales agrarios y rurales.*¹²³

La solicitud presentada por la Rama Judicial ante el Congreso de la República fue suprimir del Acto Legislativo el artículo 4, que planteaba la creación de la corte agraria y, en su lugar, adicionar la competencia de máximo tribunal de la Jurisdicción Agraria y Rural a la Corte Suprema de Justicia. Esta solicitud fue acogida y respaldada por la Defensoría del Pueblo, que mediante un comunicado dirigido a la opinión pública, hizo un llamado al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que atendiera y acogiera los argumentos esbozados por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, en lo referente a suprimir la creación de una nueva corte agraria y rural para centrarse en fortalecer el recurso humano y técnico a nivel territorial, ampliando así la base de juzgados y tribunales que puedan atender las situaciones de conflicto agrario y rural, pero manteniendo como órgano de cierre a la Corte Suprema y al Consejo de Estado.

Las posiciones presentadas por las Altas Cortes y respaldadas además por la Defensoría permitieron que se modificara el texto del acto legislativo, eliminando así la propuesta de corte agraria como órgano de cierre y, en su

defecto, que la jurisdicción agraria sea la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Estado.

El proyecto de Acto Legislativo finalmente surtió los ocho debates correspondientes ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara y Senado. El texto definitivo se aprobó el pasado 13 de junio de 2023.

Finalmente, con la aprobación del proyecto de Acto Legislativo, se da cumplimiento a lo pactado en el Acuerdo Final de Paz en relación con la creación de una jurisdicción agraria y rural, fijando como órgano de cierre a la Corte Suprema de Justicia y respetando las competencias del Consejo de Estado. Además, el articulado propuesto incluye:

- i) Modificación al artículo 116 de la Constitución Política de Colombia y la adición al título VIII de la Constitución, incluyendo la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural.
- ii) Un proceso gradual y progresivo de la creación de tribunales y juzgados agrarios y rurales. La coordinación de la creación de estos despachos estará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, teniendo en cuenta las zonas localizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia.

Ante esto, la Defensoría destaca el cumplimiento de este compromiso fijado en el Acuerdo de Paz y reitera la importancia de que el acto reglamentario de la jurisdicción agraria contemple plazos razonables y eficientes para la dotación de jueces especializados

¹²³ Comunicación dirigida a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, de parte del presidente de la Corte Suprema de Justicia, del presidente del Consejo de Estado y del presidente del Consejo Superior de la Judicatura, con fecha del 13 de abril de 2023.

que puedan abordar las conflictividades territoriales por el uso y tenencia de la tierra de la población rural del país, teniendo como eje central no solo las zonas PDET, sino aquellas caracterizadas por la existencia de numerosas e históricas conflictividades rurales y agrarias.

Esta dotación de jueces tiene dos objetivos fundamentales. En primer lugar, busca que puedan responder a casos emblemáticos de procesos y conflictividad agraria, como los relacionados con la Hacienda La Gloria (Bellacruz) en el Sur del César, la Finca El Porvenir y El Brasil en el Meta, La Pavas en Bolívar, entre otros. En segundo lugar, busca que se dé respuesta a un necesario despliegue territorial que permita atender a la población rural y las particularidades propias de cada uno de sus territorios.

Se espera además que se garantice que los procedimientos agrarios cuenten con decisiones ágiles y de fondo, que permitan un monitoreo efectivo para asegurar que las decisiones que se tomen en el marco de la jurisdicción sean de efectivo cumplimiento y respondan a criterios de protección de la parte más débil de las relaciones rurales, es decir, el campesinado, las comunidades de pescadores artesanales y los pueblos étnicos como sujetos de especial protección constitucional.

1.9.3 Conclusiones

- Tras seis años de la firma del Acuerdo Final de Paz, se reconoce como avance la aprobación del Acto Legislativo que crea una jurisdicción agraria y rural, fijando a la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia como órgano de cierre, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Estado.

- La aprobación del Acto Legislativo y la consecuente reglamentación que materializará la creación de la jurisdicción agraria es la oportunidad que tiene el país de crear un sistema ágil y celeré de acceso a la justicia para la población rural víctima del conflicto armado del país. Se espera, entonces, que las condiciones de su creación y funcionamiento respondan a las necesidades de justicia de este importante núcleo poblacional rural, dando respuesta a procedimientos agrarios que llevan años sin resolverse y reactivando los procedimientos propios del Decreto 902 de 2017 que requieren de esta jurisdicción para garantizar seguridad jurídica en las decisiones proferidas, así como a los demás casos y conflictividades territoriales que se presentan en las zonas rurales del país.

1.9.4 Recomendaciones

• A la Presidencia de la República y al Consejo Superior de la Judicatura:

- Avanzar en proceso gradual y progresivo de dotación de jueces y magistrados a nivel territorial, encargados de atender de manera celeré y directa las necesidades de justicia en los territorios rurales del país, especialmente aquellos caracterizados por un alto nivel de conflictividad.

• A la Presidencia de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

- Incluir en el acto reglamentario los principios básicos que deberán orientar a la jurisdicción agraria, como la asignación de facultades jurisdiccionales para la adopción de decisiones *extra y ultra petita* cuando se evidencia una asimetría en la

- relación procesal; la protección de la parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y de la producción agraria (mujeres rurales, comunidades campesinas, pueblos étnicos, comunidades de pescadores artesanales), y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.
- Definir en el acto reglamentario si la jurisdicción agraria atenderá de manera exclusiva asuntos relacionados con el acceso, tenencia y uso de la tierra o si, por el contrario, involucrará desde una perspectiva integral aspectos propios de derecho ambiental, considerando que la Constitución Política de 1991 establece que la propiedad debe cumplir una función social y ecológica, lo que impone que el acceso y uso de la tierra debe garantizar condiciones de sostenibilidad ecológica.
 - Revisar la pertinencia o no de incluir en el acto reglamentario una reasunción de competencias por parte de la jurisdicción agraria, en lo que se refiere al trámite judicial de los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación, extinción y caducidad administrativa, teniendo en cuenta que el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional Desarrollo 2022-2026) señaló que sobre dichas diligencias administrativas, la Agencia Nacional de Tierras tomará la decisión de fondo que corresponda.
 - Contemplar en el acto reglamentario acciones afirmativas desde una perspectiva diferencial étnica, en aras de resolver conflictividades agrarias que involucren a pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, raizales, palanqueras y ROM, teniendo en cuenta su cosmovisión, gobierno propio y formas tradicionales de resolución de conflictos.
 - Desarrollar en el acto reglamentario instrumentos judiciales y extrajudiciales para gestionar conflictos interculturales e interétnicos de orden agrario y de tierras, especialmente donde concurren partes en situación de vulnerabilidad manifiesta y revestidas de especial protección constitucional, como es el caso de pueblos étnicos y comunidades campesinas o pescadoras artesanales.
 - Contemplar en el acto de reglamentación del Acto Legislativo que crea la Jurisdicción Agraria mecanismos alternativos de solución de conflictos para la gestión de conflictividades rurales, especificando los asuntos en los que resulta procedente e improcedente acudir a estas herramientas de resolución expedita de controversias.



PUNTO 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ

2.1 MECANISMOS CREADOS EN EL PUNTO 2 PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS, LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES EN EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA

La Alerta Temprana 019-23 analiza algunos de los mecanismos contemplados en el Acuerdo de Paz en favor de personas defensoras de derechos humanos (PPDDHH), líderes y lideresas sociales. Este acuerdo impulsó transformaciones en los mecanismos de prevención de violaciones a sus derechos fundamentales, así como propuestas de protección colectiva. En su conjunto, el Acuerdo Final de Paz despliega una gran capacidad del Estado para prevenir y proteger la vida y labor de las PPDDHH, así como de líderes y lideresas sociales. Sin embargo, su implementación ha sido parcial y la generación de nuevos espacios que coinciden en responsabilidad para autoridades territoriales y las mismas PPDDHH y líderes y lideresas sociales podría considerarse un reproceso en la protección y garantía de derechos de esta población. Esta es una capacidad–vulnerabilidad que persiste desde el escenario advertido en la AT 026-18 y su informe de seguimiento en 2019.

En este contexto, se destacan las instancias y políticas que se desarrollan en los siguientes apartados.

2.1.1 Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)

El SISEP está contemplado en el Punto 2.1.2.1 del Acuerdo Final de Paz y reglamentado mediante el Decreto Ley 897 de 2017. A grandes rasgos, el Sistema consiste en un conjunto de normas, iniciativas e instancias que tienen como objetivo reducir el riesgo de afectación y garantizar la protección de quienes ejercen la política. En virtud de ello, el SISEP está compuesto por las siguientes instancias:

- a. Delegado presidencial
- b. Instancia de Alto Nivel
- c. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
- d. Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección
- e. Comité de Impulso a las Investigaciones
- f. Programas de protección
- g. Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida

Al respecto, vale la pena señalar que, en lo corrido del año, no se han adelantado reuniones en el marco del SISEP. En ese orden, la última reunión se sostuvo en septiembre de 2022, en la cual se anunció la integración de todos los espacios que componen el Sistema, sin que la decisión haya surtido efecto a la fecha.

2.1.2 Comisión Nacional de Garantías de Seguridad [CNGS]

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se creó mediante el Decreto 154 de 2017, en el marco del *fast track* del Acuerdo de Paz, y tiene por objeto el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denomi-

nadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

Esta disposición con fuerza de ley tiene en su espíritu la generación de un espacio multilateral para la construcción de políticas públicas. Sin embargo, a la fecha, dicha política continúa en proceso de formulación, sin que haya sido aprobada.

Al respecto, se destaca que, en lo corrido de 2023, se han llevado a cabo más de 30 sesiones de la Subcomisión Técnica en el marco de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Así, desde el mes de marzo, se cuenta con un documento borrador que se encuentra en proceso de validación por parte de las entidades que hacen parte de la Comisión, en virtud del Decreto 154 de 2017. Este documento contiene quince (15) principios, nueve (9) enfoques y cuatro (4) componentes en su Plan de Acción, que incluyen más de ciento treinta (130) acciones.

La Defensoría resalta que en el seno de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se aprobó en el mes de septiembre de 2023 la política de desmantelamiento de organizaciones criminales. El objetivo de esta política es contribuir a la no repetición de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH contra personas y comunidades sujetos de protección de la CNGS, que han sido afectados por organizaciones y conductas criminales.

2.1.3 Decreto 2078 de 2017

Mediante el Decreto 2078 de 2017, se expidió el protocolo de protección colectiva, el cual está en cabeza de la Unidad Nacional de Protección. En términos generales, el Decreto en cuestión se concentra en replicar el modelo y las metodologías de protección individual,

incurriendo en los mismos errores de este modelo, al reducir la protección al otorgamiento de medidas materiales (vehículos blindados, blindado de sedes, teléfonos celulares para los miembros del colectivo, etc.), pero esta vez a grupos de personas. Adicionalmente, en la formulación de este modelo de protección se omitió el principio de participación, toda vez que no hubo una socialización del mismo con la población objeto.

2.1.4 Decreto 660 de 2018

Mediante el Decreto 660 de 2018, se creó y se reglamentó el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios contemplado en el punto 3.4.8 del Acuerdo Final de Paz. Este programa tiene por objeto definir y adoptar medidas de protección integral para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género en los territorios, así como la garantía de los derechos humanos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de comunidades y organizaciones en los territorios.

En virtud de ello, este Decreto se ha convertido en la exigencia reiterada por parte de un amplio sector de las organizaciones sociales y de derechos humanos en Colombia. Se presenta como una contrapropuesta al otorgamiento de medidas físicas de seguridad, proponiendo en su lugar medidas más estructurales que pueden generar protección para los colectivos, como acceso a vías en los territorios, fortalecimiento de la presencia del Estado con autoridades civiles, acompañamiento en terreno, medidas coercitivas por estigmatización, fortalecimiento organizativo, entre otras.

Sin embargo, es necesario resaltar que, a la fecha, los niveles de implementación del referido Decreto no han superado la fase diagnóstica. Para la Defensoría del Pueblo, es motivo de preocupación la existencia de una gran capacidad institucional, como lo representa el Decreto 660 de 2018, pero al cual no se le ha dado la preponderancia institucional, fortaleza económica y técnica para su plena implementación, no solo a nivel de diagnóstico, sino en la construcción de medidas con impacto territorial.



2.2 CONCLUSIONES

Finalmente, a partir de la labor de monitoreo y seguimiento adelantada por parte del Sistema de Alertas Tempranas en el marco de la Alerta Temprana 019-23, la Defensoría del Pueblo ha evidenciado un endurecimiento en el accionar de grupos armados ilegales y del crimen organizado contra PPDDHH y de la interferencia de estos sobre los liderazgos sociales, especialmente con ejercicios de control social y gobernanza criminal.

En virtud de ello, se hace necesaria la construcción e implementación de políticas públicas dirigidas a abordar la situación de riesgo advertido de las PPDDHH y líderes y lideresas sociales en todo el territorio nacional.

2.3 RECOMENDACIONES

- Avanzar en la construcción y revisión de la caracterización de los grupos armados ilegales y del crimen organizado que están operando en el país para determinar el marco jurídico aplicable en el contexto de la política de seguridad y de cómo se deben combatir estos grupos.
- Fortalecer y ajustar las estrategias de carácter preventivo que permitan reflejar y evidenciar una reducción del riesgo advertido para personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales, de manera que su accionar no se limite únicamente a una perspectiva reactiva de militarización de territorios.
- Impulsar las investigaciones por los delitos cometidos en contra de las personas defensoras de derechos humanos, especialmente en los municipios advertidos en la Alerta Temprana 019-23.
- Avanzar en la reestructuración de la Unidad Nacional de Protección para que esté en capacidad de responder de manera inmediata y eficaz a los requerimientos que se presenten para la protección de las personas vinculadas a los grupos bajo su responsabilidad.



Defensoría
del Pueblo

Organización Mujeres Andino -
Amazónicas



3.PUNTO 3. FIN DEL CONFLICTO

3.1 REINCORPORACIÓN DE LAS FARC-EP A LA VIDA CIVIL: EN LO ECONÓMICO Y LO SOCIAL

La Defensoría del Pueblo ha venido haciendo seguimiento a la implementación de los compromisos de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, especialmente en lo que corresponde a los componentes de habitabilidad (acceso a vivienda digna), acceso a tierras y productividad. Para ello, se han adelantado acciones de seguimiento a la labor que le asiste a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), como entidad responsable de implementar la política de reincorporación y normalización de los exintegrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final y a lo dispuesto en el Decreto Ley 4138 de 2011, modificado por el Decreto Ley 897 de 2017.

De acuerdo con el informe de la Unidad de Implementación del Acuerdo de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, en el periodo comprendido entre el 07 de agosto de 2022 y el 31 de marzo de 2023, se ha avanzado en la caracterización de la población en proceso de reincorporación. Se ha encontrado que el universo está conformado por 12.732 personas, de las cuales el 25,6 % (3.261) son mujeres y el 74,4 % (9.471) son hombres¹²⁴.

El informe indica que en el proceso de caracterización se encontró que 9.799 personas están ubicadas en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación, mientras que hay 770 personas pendientes de ubicar.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo El Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, contempla una serie de metas y acciones para el cumplimiento del punto 3 del Acuerdo Final, en relación con los compromisos de reincorporación de población excombatiente a la vida civil. De manera concreta, se plantean tres acciones estratégicas, a saber: La primera, relacionada con la construcción e implementación del Programa de Reincorporación Integral, el cual estará dirigido a generar y fortalecer capacidades en sujetos y colectivos en reincorporación y en sus grupos familiares, con el objeto de garantizar el goce efectivo de sus derechos a través de tres líneas: reincorporación social, reincorporación económica y reincorporación comunitaria.

La segunda acción tiene que ver con la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Reincor-

¹²⁴Presidencia de la República de Colombia. Unidad de Implementación del Acuerdo. Oficina del Alto Comisionado de Paz. [2023]. Avance de la implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio. 7 de agosto de 2022 a 31 de marzo de 2023. <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2023/05/AVANCE-DE-LA-IMPLEMENTACION-DEL-ACUERDO-FINAL-DE-PAZ-EN-EL-GOBIERNO-DEL-CAMBIO-29-MAYO.pdf>

poración, que permita adecuar las condiciones institucionales para atender las necesidades e intereses de las personas en reincorporación, sus familias y comunidades, y que a su vez fortalezca la articulación institucional e intersectorial. Para lo anterior, se tomarán

Por su parte, el tercer eje se refiere a la consolidación y fortalecimiento de los espacios de participación, como son, el Consejo Nacional de Reincorporación y los respectivos Consejos Territoriales.

Sobre el particular, en reunión de seguimiento interinstitucional convocada por la Defensoría del Pueblo de fecha 14 de junio de 2023, con participación de la Unidad de Implementación del Acuerdo de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Reincorporación y Normalización, esta última entidad señaló que la creación del Sistema Nacional de Reincorporación requiere de un instrumento normativo que precise el alcance de las entidades dentro del sistema, por lo que a la fecha se ha avanzado en una estructura para su conformación

A continuación, se abordará un análisis sobre las acciones adelantadas para la materialización de los componentes de acceso a tierras, habitabilidad y sostenibilidad económica.

3.1.1 Componente de acceso a tierras

Es importante reseñar que, si bien en el Acuerdo Final no se pactó el acceso a tierras de población en proceso de reincorporación, la atención a población firmante permitió identificar esta necesidad con el objetivo de garantizar su sostenibili-

dad económica. Por lo tanto, es necesario que los predios adquiridos directamente por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) sean adjudicados a personas y colectivos en reincorporación. Esto garantizaría condiciones de arraigo que contribuyan a la sostenibilidad de sus proyectos productivos, la disminución de factores de vulnerabilidad y la mitigación de factores de riesgo que amenazan su seguridad personal.

La adopción de programas que atiendan de manera efectiva a las necesidades de acceso a tierras ha sido reforzada por la Corte Constitucional mediante Sentencia SU-020 de 2022, por la cual se declara el Estado de Cosas Inconstitucional por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes. En la mencionada providencia, el Alto Tribunal se refiere a la garantía de acceso a tierras y vivienda que le asiste a la población en proceso de reincorporación, como aspecto esencial para facilitar su genuina recepción y acogida política, social, económica y cultural en la vida civil:

Si bien el Acuerdo Final de Paz no previó entrega de tierras para excombatientes, este aspecto adquiere una especial relevancia, pues resulta urgente mantener y profundizar ese proceso que posibilita el arraigo de las personas y les permite desarrollar sus propios proyectos disminuyendo su vulnerabilidad. Otro aspecto de suma relevancia tiene que ver con el acceso a la vivienda digna. Sin un techo bajo el cual vivir la reincorporación a la vida civil, económica, social y cultural de la población firmante se torna muy difícil y desestimulante¹²⁵.

¹²⁵Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-020 de 2022. M. P.: Cristina Pardo Schlesinger

3.1.1.2 Programa especial de acceso a tierras para población en reincorporación

En ese contexto, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en coordinación y colaboración administrativa con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), viene trabajando en la ruta de acceso a tierras para exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación. Concretamente, la ANT registra como acción la expedición del Acuerdo 254 del 30 de enero 2023 por parte del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, mediante el cual se determinan los criterios y el procedimiento para la selección de beneficiarios, en el marco del programa especial de adjudicación de tierras para personas reincorporadas a la vida civil creado por el Gobierno Nacional.

Dentro de los aspectos a resaltar, se encuentra que dicho Acuerdo ratifica la existencia de un programa especial de adjudicación de tierras para población reincorporada, creado en virtud del Decreto 4488 de 2015, compilado en el Decreto Único Reglamentario n.º 1071 de 2015. Allí se deja contemplada la posibilidad de que la ANT adjudique tierras de manera directa a asociaciones u organizaciones cooperativas. Bajo esa línea, el Acuerdo 349 de 2014 contempla, en su capítulo IX, el proceso de dotación y adjudicación de tierras en favor de personas reincorporadas a la vida civil, el cual incluye la aplicación de los requisitos de sujetos de reforma agraria contemplados en la Ley 160 de 1994.

En razón a la expedición del Decreto 902 de 2017, por el cual se contemplan nuevos requisitos para sujetos de acceso a la tierra, el Consejo Directivo expidió el mencionado acuerdo con el

objeto de reglamentar la selección de beneficiarios del programa especial de dotación de tierras para personas reincorporadas a la vida civil, quienes deberán acreditar los requisitos de los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito, así como encontrarse inscritos en el RESO.

El Acuerdo 254 de 2023 contempla la posibilidad de hacer adjudicaciones directas a asociaciones u organizaciones de cooperativas de población reincorporada, así como también se reconoce la ruta de adjudicación en común y proindiviso, siempre que medie el consentimiento expreso del colectivo para ello.

Adoptada la reciente normativa, la ANT y la ARN han priorizado la socialización de los criterios de adjudicación con liderazgos de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) de La Plancha, Ponedores, La Variante, Mutatá, y los predios en Ituango, Antioquia, e Icononzo, Tolima. Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo resalta la jornada realizada el 26 de abril de 2023, en la que se socializó el contenido del Acuerdo 254 de 2023 y en la que participó la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras.

Durante este espacio, los liderazgos de los AETCR tuvieron la posibilidad de presentar a las entidades participantes, entre ellas, ANT, ARN, CNR, Procuraduría y Defensoría del Pueblo, sus expectativas en materia de acceso a tierras para fines productivos y de acceso a vivienda. En el caso de Icononzo, las vocerías hicieron alusión a los avances reflejados en la compra de un predio para fines de vivienda, pero se planteó la necesidad de acceder a tierras para el desarrollo de proyectos productivos, en línea con los postulados de la Reforma Rural Integral y en aras de garantizar su sostenibilidad económica.¹²⁶

¹²⁶ Defensoría del Pueblo. Memoria jornada de socialización del Acuerdo 254 de 2023, realizada el 26 de abril de 2023.

En lo referente al AETCR Pondores, los liderazgos manifestaron tener la expectativa de conocer las rutas de adjudicación del Acuerdo, partiendo de la existencia de expectativas de acceso a tierras con carácter individual, pues si bien el colectivo ha propiciado rutas dirigidas hacia la reincorporación colectiva, se reconoce que personas en proceso de reincorporación tienen interés en acceder a la ruta individual. Por su parte, las vocerías del AETCR La Variante manifestaron que desde hace un año se les hizo entrega de un predio de 8 hectáreas, 4 de las cuales serían aptas para fines de vivienda. Son más de 103 los beneficiados que aspiran a acceder a una adjudicación individual. De igual forma, mencionan la necesidad de avanzar en la adquisición de predios para fines productivos por parte de la ANT.

Por su parte, las vocerías del AETCR La Plancha manifestaron que desde hace siete años habitan en dicho espacio, sin acceder a tierras, proyectos productivos y vivienda. Solicitan un redireccionamiento en el presente cuatrienio, priorizando el acceso a la tierra como punto de partida. Señalan que es importante tener en cuenta que sobre el AETCR se ha celebrado un contrato de arriendo que no garantiza la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.¹²⁷

En el caso del AETCR de Mutatá, las delegaciones solicitaron la compra de dos predios adicionales a los que ya se habían adquirido previamente, denominados “Porvenir” y “Becuarandó”. El primero tiene cinco hectáreas, una de las cuales sería productiva, mientras que el último solo cuenta con un 30 % de área apta para fines de vivienda. Por último, en el caso de los predios de Ituango, los liderazgos reconocieron los esfuerzos de la ARN y ANT, pero solicitaron tener conocimiento de cuántas personas en proceso de reincorporación se verán beneficiadas con proyectos de vivienda.

Como resultado de este espacio de concertación social e institucional, con la ARN, y la CNR, se destaca que la ANT y los liderazgos de los colectivos acordaron avanzar en la ruta de adjudicación de los siguientes predios: “La Rinconada” en Anorí - Antioquia (antiguo ETCR La Plancha), “San Luis” en Fonseca - La Guajira (antiguo ETCR Pondores), “Santo Domingo” en Tumaco - Nariño (antiguo ETCR La Variante), “El Porvenir” en Mutatá - Antioquia (antiguo ETCR Mutatá), “Las Mercedes” en Ituango - Antioquia (Productivo/Habitabilidad) y Lote 2 de Reserva “El Pensil” en Icononzo - Tolima (Productivo).

En relación con el plan de acción acordado en materia de adjudicación, la Defensoría del Pueblo resalta como avance institucional la primera adjudicación de tierras desde la firma del Acuerdo de Paz, a favor de 28 familias en proceso de reincorporación (11 mujeres y 17 hombres). Esto se llevó a cabo mediante la expedición de la Resolución n.º 20234000560766 del 09 de junio de 2023, por la cual la ANT adjudica en común y proindiviso los predios denominados “La Manga” y “La Rinconada”, ubicados en el municipio de Anorí, Antioquia, con una extensión de 53 hectáreas, para el desarrollo de proyectos agrícolas y pecuarios. La diligencia de entrega oficial del predio se realizó el pasado 14 de junio con el acompañamiento de la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Anorí, la Misión de Verificación de Naciones Unidas, el Instituto Kroc, delegados de Comunidades y líderes firmantes de paz.

Adicionalmente, se realizaron dos adjudicaciones más los días 20 y 27 de junio de 2023. La primera, sobre el predio denominado “San Luis” (Fonseca, La Guajira) correspondiente al AETCR Pondores, a favor de la Cooperativa Multiactiva para La Paz de Colombia (Coompazcol) y, la segunda, en el predio Lote 2 Reserva “El Pensil” (Icononzo, Tolima), a favor de la Asociación Ganadera Campesina por la Paz (Asogancpaz).

¹²⁷Op. cit

En este sentido, desde el Tercer Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz, la Defensoría del Pueblo ha venido haciendo seguimiento a la ruta de compra directa de 15 predios ubicados en los AETCR de Filipinas (Arauca), Ponedores (Guajira), La Fila (Tolima), La Variante (Nariño), Miravalle (Caquetá) y El Ceral (Cauca). Por consiguiente, en el mes de abril de 2023, se elevó requerimiento defensorial a la ARN con el objeto de obtener información en materia de avances y acciones llevadas a cabo en trámites que se encontraban pendientes desde la vigencia anterior, como la aclaración de área y linderos, la modificación de proyectos productivos en función de las delimitantes ambientales, verificaciones técnicas de tipo agronómico y topográfico, y emisión de conceptos de autoridades ambientales.¹²⁸

En respuesta, la ARN presentó el estado actual de los procesos de compra de 15 predios para los AETCR anteriormente mencionados, con corte al 30 de junio de 2023.¹²⁹

¹²⁸Defensoría del Pueblo. Requerimiento de información dirigido a la ARN, mediante oficio n.º 20230040601327071 del 12 de abril de 2023.

¹²⁹Agencia de Reincorporación y Normalización. Oficio n.º OFI23-007085 del 28 de abril de 2023; Agencia Nacional de Reincorporación. Oficio de respuesta n.º OFI23-014140 del 04 de agosto de 2023



Estado actual de los procesos de compra para AETCR. Corte: 30 de junio de 2023

N.º Predio	Orientación	Estado	Dpto	Municipio	Nombre del predio	Área	Observación
1	Antiguo ETCR La Fila	Comprado ANT	Tolima	Icononzo	Panorama	22,85	Comprado en agosto de 2020 y entregado provisionalmente a líderes del AETCR.
2	Productivo	Comprado y adjudicado	Tolima	Icononzo	Lote2 Reserva "El Pensil"	19,59	Comprado en marzo de 2023 y adjudicado el 27 de junio de 2023 a la Asociación Ganadera Campesina por la Paz [ASOGAN-CPAZ].
3	Antiguo ETCR La Variante	Comprado	Nariño	San Andrés de Tumaco	Chillalde"	4,12	Comprado en abril de 2021 y entregado provisionalmente a líderes del AETCR.
4					La Florida	4,14	
5		Comprado y en proceso de adjudicación			Santo Domingo	14,29	Comprado en marzo de 2023. En proceso de adjudicación a la Cooperativa Multiactiva. Memoria, Vida y Esperanza [COOMMAVE].
6	Antiguo ETCR Pondores	Comprado	La Guajira	Fonseca	Porto Belo 2	8,78	Comprado en julio de 2021. Entregado provisionalmente a líderes de personas en reincorporación del AETCR.
7	Antiguo ETCR Pondores	Comprado y adjudicado	La Guajira	Fonseca	San Luis	188,76	Comprado en diciembre de 2022. Adjudicado el 20 de junio de 2023 a la Cooperativa Multiactiva para La Paz de Colombia [COOMPAZCOL].
8	Antiguo ETCR Miravalles	CompradoS	Caquetá	San Vicente del Caguán	Lote 1	10,01	Comprado en mayo de 2023 y entrega provisional efectuada. Por definir el tipo de adjudicación.
9					Lote 2	12,73	
10					Lote 4	13,58	
11					Lote 5	13,58	
12					Lote 7	45,10	

N.° Predio	Orientación	Estado	Dpto	Municipio	Nombre del predio	Área	Observación
13	Antiguo ETCR El ceral	En proceso de compra ANT	Cauca	Timbío	Lote 7	11,07	Los predios requieren aclaración de cabida y linderos por diferencia de área.
14					Lote Las Palmeras	8,93	La ARN solicitó a la ANT el 2 y 28 de marzo de 2023 la activación del proceso. El día 31 de julio se tiene prevista mesa técnica con el IGAC, la ANT y la ARN, para el proceso de aclaración de áreas.
15	Antiguo ETCR Filipinas	En proceso de compra ANT	Arauca	Araucuita	La Esperanza	148,74	El 19 de abril de 2023, la ARN solicita a la ANT analizar el expediente del proceso de compra del predio; dadas las significativas diferencias entre dos avalúos realizados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ART, 30 de junio de 2023.

Del recuadro anterior se desprende que, de los quince (15) predios objeto de seguimiento dentro de la ruta de compra directa, la ANT ha adquirido cinco (5) bienes inmuebles en el periodo comprendido entre los años 2020 y 2022, para los AETCR La Fila (Iconozo – Tolima), La Variante (Tumaco – Nariño) y Ponderos (Fonseca – La Guajira), respecto de los cuales en dicho periodo se adelantaron diligencias de entrega provisional a los colectivos

Ahora bien, para el periodo comprendido entre enero a junio de 2023, se resalta que la ARN y ANT han avanzado en la compra directa de siete (7) predios para la consolidación de los AETCR Iconozo, La Variante, Ponderos y Miravalles. De igual forma, para dicho periodo se reporta como acción, la adjudicación definitiva en el mes de junio de 2023 del predio denominado “San Luis” (Fonseca – La Guajira), correspondiente al AETCR Ponderos, a favor de la Cooperativa Multiactiva Para La Paz de Colombia COOMPAZCOL, así como también la titulación del predio Lote 2 Reserva “El Pensil” (Iconozo – Tolima) a favor de

la Asociación Ganadera Campesina por la Paz - ASOGANCPAZ.

Así las cosas, resulta oportuno que la ANT continúe avanzando en actuaciones encaminadas a su adjudicación definitiva a favor de la población en proceso de reincorporación, toda vez que persisten predios con actas de entrega provisional a favor de liderazgos de los AETCR, garantizando así el reconocimiento formal del derecho de propiedad, bien sea en cabeza de familias firmantes de paz o de sus asociaciones y organizaciones cooperativas, en los términos contemplados en el Acuerdo 254 de 2013.

Con respecto a los tres predios restantes cuyos procesos de compra directa se encuentran en curso, se observa que continúa pendiente la definición de situaciones asociadas a diferencias de avalúos, cabidas y linderos, así como a trámites notariales o de registro en proceso. Si embargo, es importante señalar que tanto la ANT como la ARN vienen fortaleciendo su articulación interinstitucional con autoridades ambientales, catastrales y registrales para avanzar en la culminación de los procedimientos de compra directa para la presente vigencia, como bien se evidencia en los avances reportados con la adquisición de seis predios en los meses de mayo y junio de 2023 para la consolidación de los AETCR Pondores y Miravalles.

Sobre el particular, en reunión de seguimiento interinstitucional convocada por la Defensoría del Pueblo el 14 de junio de 2023, con participación de la Unidad de Implementación del Acuerdo de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y la Agencia Nacional de Tierras, esta última entidad señaló que las expectativas de los colectivos han venido cambiando en relación con la destinación que se le daría a los quince predios que se encuentran en proceso de compra o que han sido adquiridos hasta la fecha.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo ha identificado la necesidad de avanzar en una actualización de las expectativas de los colectivos en relación con la destinación que tendrían los bienes inmuebles adquiridos entre 2020 y 2022. Esto es fundamental para la labor que adelanta el equipo de tierras de la ARN, en materia de acompañamiento técnico y jurídico a la población firmante de paz. Lo anterior permitiría definir las rutas de actuación a seguir respecto de cada uno de los bienes inmuebles adquiridos o en proceso de compra, en caso de presentarse un cambio de destinación (productivo o de vivienda) que demande el desarrollo de nuevas actividades, como

visitas técnicas de caracterización agronómica, revisión de nuevos requisitos jurídicos, o inicio o suspensión de estudios de prefactibilidad para soluciones de habitabilidad.

Asimismo, en la mesa de trabajo institucional, la ANT y la ARN anunciaron que el programa especial de acceso a tierras para población en reincorporación tendría como redireccionamiento la priorización de adjudicaciones encaminadas a la implementación de proyectos productivos. Para tal fin, se focalizarán acciones encaminadas a la reubicación de colectivos por razones de seguridad, así como la atención de asociaciones o cooperativas cuya sostenibilidad económica se encuentre en riesgo por falta de acceso a tierras.

Para ello, en el seno de la ANT se plantea la priorización de adjudicaciones a cooperativas o asociaciones dando aplicación al Acuerdo 254 de 2013. Sin embargo, dicha modalidad de adjudicación no se encuentra contemplada en la ruta de acceso al Subsidio Familiar de Vivienda Rural para población en proceso de reincorporación ubicada en los AETCR, toda vez que los artículos 7 y 17 de la Resolución n.º 094 de 2021, adoptada por el Ministerio de Vivienda, establece que la titularidad de los predios en donde se construirán los proyectos de vivienda puede encontrarse en las cooperativas o cualquier forma asociativa, siempre y cuando se trate de predios adquiridos por estas últimas en el marco del derecho privado.

No obstante, se resalta que el Ministerio de Vivienda viene avanzando en un proyecto de modificación de la Resolución n.º 094 de 2021, con el fin de aceptar todas las formas de acceso a la propiedad y así facilitar la implementación de proyectos de vivienda en adjudicaciones otorgadas por la ANT de forma asociativa. Actualmente, el proyecto de resolución se encuentra en la página web de la entidad y ya surtió la etapa de comentarios y observaciones.¹³⁰

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo observa que es imperativo garantizar que la ruta de acceso a tierras para población en proceso de reincorporación no solo priorice el desarrollo de proyectos productivos, sino que comprenda de manera concomitante soluciones de habitabilidad que contribuyan a la disminución de niveles de vulnerabilidad de esta población. Para ello, se hace un llamado a la ARN para que, en conjunto con el Ministerio de Vivienda y la ANT, continúen avanzando en la formulación de rutas que garanticen el acceso efec-

tivo a subsidios de vivienda rural, cuando se trate de adjudicaciones a asociaciones u organizaciones de cooperativas de firmantes del Acuerdo de Paz.

La Defensoría del Pueblo también viene haciendo seguimiento a las solicitudes formales presentadas por los colectivos para dar inicio a procesos de compra directa de tierras en los AETCR. En ese marco, la ARN aportó el estado de las actuaciones que se vienen adelantando, según se ilustra en la siguiente tabla:



¹³⁰Proyecto modificación Resolución 094 de 2021. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. <https://www.min-vivienda.gov.co/tramites-y-servicios/consultas-publicas/por-la-cual-se-modifica-la-resolucion-094-de-2021>

Tabla 21
Solicitudes de compra directa presentadas por colectivos en AETCR. Junio de 2023

Departamento	Municipio	Nombre	Estado de los predios del antiguo ETCR
Caquetá	La montaña	Antiguo ETCR Agua Bonita	<p>Estado: En proceso de análisis y definición. “Postulación de predios”.</p> <p>En el mes de marzo de 2023, el colectivo adelantó la postulación de los predios Bellavista [FMI 420-50437], Buenos Aires [FMI 420-66547] y Naranjales [420-21623], los cuales se encuentra en análisis preliminar jurídico y técnico. Asimismo, se adelantó la solicitud de certificado ambiental y uso del suelo.</p> <p>En el mes de mayo de 2023, la ARN adelantó la socialización de los análisis jurídicos y técnicos preliminares. Sin embargo, dado que hay un predio que no es contiguo, los liderazgos están confirmando cuáles son los predios de interés.</p>
Norte de Santander	Tibú	Antiguo ETCR Caño Indio	<p>Estado: Traslado concertado con las comunidades en proceso de reincorporación.</p> <p>En articulación con el CNR, en mayo de 2023, se adelantan las gestiones para que los firmantes remitan la solicitud de compra del predio San Pablo; sin embargo, informan que este ha sido objeto de negociación y se debe indagar con el nuevo propietario su interés en vender. A corte de junio desde CNR, el Grupo Territorial y la Procuraduría han informado que, según las indagaciones adelantadas el nuevo propietario, tendría interés en vender; por tanto, se procede a la revisión de la consulta VUR del predio, y se evidencia que aún no se ha registrado su compraventa. Se está buscando hacer contacto con el propietario para identificar con él una ruta de acción que permita avanzar el proceso de compra.</p>
Chocó	Riosucio	Antiguo ETCR Caracol	<p>Estado: Traslado concertado con las comunidades en proceso de reincorporación.</p> <p>En articulación con el CNR y dada la viabilidad del predio La Irlanda en Mutatá; en mayo de 2023 la ARN gestiona la solicitud de compra por parte de los firmantes y mediante Oficio n.º OFI23-008863 se solicita a la ANT iniciar el proceso de compra.</p>
Antioquia	Remedios	Antiguo ETCR Carrizal	<p>Estado: Traslado concertado con las comunidades en proceso de reincorporación.</p> <p>En espacio de trabajo realizado entre la ARN y los firmantes en el mes de abril de 2023, se resolvió atender a quienes quieren trasladarse hacia el Municipio de Barrancabermeja, Santander. Para tal fin, mediante Oficio n.º OFI23-009792 se presentó solicitud de compra a la ANT sobre tres predios [La Esperanza y El Porvenir, El Cucharo y El Café]. En paralelo, se avanza con la caracterización de la población que se beneficiaría con esta compra.</p> <p>En cuanto a la población que tiene interés en permanecer en Antioquia, la ARN avanza en la caracterización de la población y de los proyectos productivos, a fin de establecer la necesidad del acceso a tierras. A la fecha, el colectivo ha postulado un predio en</p>

Antioquia	Remedios	Antiguo ETCR Carrizal	Yalí, Antioquia, el cual es objeto de análisis preliminar técnico y jurídico por parte del equipo de tierras de la ARN.
Tolima	Planadas	Antiguo ETCR El Oso	<p>Estado: Consolidación en el mismo predio.</p> <p>El 11 de octubre de 2022, el análisis jurídico preliminar arroja respecto del predio “La Esperanza” que se ha subsanado la sucesión sin liquidar y la compra de derechos sucesorales. Por lo tanto, el predio cumple con las condiciones jurídicas para iniciar el proceso de compra.</p> <p>Con relación a los predios “Lote La Fortuna - Lote 2” con FMI 355-60302 y “Lote La Perla - Lote 3” con FMI 355-60303, la ARN presentó consulta a la Unidad de Restitución de Tierras para confirmar si dichos bienes inmuebles se encontraban inmersos en algún proceso de restitución de tierras. Recibida la información por parte de la URT, en articulación con el CNR se gestiona la solicitud de compra de los predios de interés en el mes de mayo. Sin embargo, el CNR comunica que los firmantes del AETCR adelantarán la identificación de nuevos predios para la postulación.</p>
Putumayo	Puerto Asís	Antiguo ETCR La Pradera	<p>Estado: Traslado concertado con las comunidades en proceso de reincorporación.</p> <p>Para la vigencia 2023, en articulación con el CNR, la población postuló cinco predios en el municipio de Villagarzón, los cuales fueron objeto de análisis técnico y jurídico preliminar por parte de la ARN. En sesión del 12 de mayo de 2023, se confirmó el interés sobre los predios “San José” y “Atahualpa”, por lo que la ARN procede a solicitar a la ANT el inicio del proceso de compra.</p> <p>Asimismo, sobre esta área se adelantará cruce de información para identificar zonas con delimitantes ambientales. El CNR también remitió a la ARN información de postulación de predios en Villagarzón, Putumayo, los cuales son objeto de análisis preliminar jurídico y técnico.</p>
Meta	Vista hermosa	Antiguo ETCR La Reforma	<p>Estado: En traslado concertado con las comunidades en proceso de reincorporación.</p> <p>El 28 de noviembre de 2022 se realizó un espacio de seguimiento citado por la Procuraduría, donde se socializó el análisis preliminar del predio “El Ensueño” con FMI 230-92322, ubicado en el municipio de Villavicencio, el cual cuenta con viabilidad jurídica preliminar. Sin embargo, el certificado de uso del suelo presenta alerta por áreas de manejo especial ambiental.</p> <p>En la vigencia 2023, la ARN solicitó alcance sobre el uso de suelo a la Alcaldía de Villavicencio. Recibido dicho documento, se procedió a avanzar con la solicitud de compra y se articuló con el CNR la solicitud de los firmantes. Por tanto, la ARN solicitó a la ANT iniciar el proceso de compra de dos predios en Villavicencio, Meta [OFI23- 008873 y OFI23-009553].</p> <p>Asimismo, conforme los compromisos adquiridos en la asamblea del 6 de junio, realizada en el marco de la emergencia humanitaria, se articula esfuerzos interinstitucionales ANT – SAE – ARN para la identificación de predios que puedan ser adqui-</p>

Meta	Vista hermosa	Antiguo ETCR La Reforma	ridos por parte de la ANT o en los que pueda llevarse a cabo un traslado inmediato. A la fecha, se envió a la subdirección administrativa los formatos de solicitud de arrendamiento a la SAE con la información de tres predios en Guamal. De igual manera, a la ANT y la SAE se les remitió solicitud de transferencia según corresponda de 20 predios (1 en Cumaral, 1 en Restrepo, 10 en Acacias, 1 en Villavicencio, 3 en Guamal y 4 en San Martín).
Cauca	Miranda	Antiguo ETCR Monteredondo	<p>El 13 de diciembre de 2022 se llevó a cabo un espacio virtual con líderes del AETCR para reiterar la finalidad del proceso de consolidación, respecto del cual debe mediar interés por parte de toda la población. Asimismo, se acordó gestionar un espacio presencial a fin de identificar alternativas para su consolidación.</p> <p>El Grupo Territorial de Cauca de la ARN se encuentra realizando una caracterización de la población (debido a la división de liderazgos), para identificar los municipios de interés de traslado y los firmantes en cada uno de estos. De esta manera, se podrá establecer la necesidad de tierras frente a acceso a tierras.</p>
Cesar	Manaure Balcón del Cesar	Antiguo ETCR San José del Oriente	<p>Estado: En proceso de análisis y definición.</p> <p>En febrero de 2023, la ANT informó que mediante Resolución n.º 20233200019996 de 2023 se ordena la apertura e inicio de la segunda parte de la fase administrativa del Procedimiento Único del que trata el Decreto Ley 902 de 2017, sobre el predio denominado “El Rosario”, ubicado en jurisdicción del municipio de Manaure Balcón del Cesar y La Paz, departamento de Cesar.</p> <p>Durante el primer trimestre de 2023, se han adelantado espacios interinstitucionales ANT - MVCT - CNR - Líderes del AETCR, en los que se han socializado los avances frente a la situación del predio. A la fecha, se proyecta adelantar nuevos espacios que permitan identificar las gestiones pertinentes para este antiguo ETCR.</p>

Fuente: : *Elaboración propia con datos de la ART, 30 de junio de 2023.*

De acuerdo con la información institucional aportada, se observa la postulación de predios en nueve AETCR. Se resaltan las actuaciones que viene adelantando la ARN en apoyo a la ANT, en materia de acompañamiento a los colectivos para la revisión de los requisitos jurídicos y documentales de los oferentes, estudio de títulos, visitas técnicas a los predios objeto de compra; verificación de las características agronómicas; levantamientos topográficos; trámites administrativos ante el IGAC para la solicitud de aclaración de avalúos, cabida y linderos; determinación de la viabilidad jurídica de la oferta de compra; inscripción de la com-

praventa ante las ORIP y verificación de que los predios estén libres de deudas por concepto de impuestos predial y servicios públicos.

En el marco de las acciones registradas, se observa que persisten obstáculos que obedecen a problemáticas estructurales, asociados a rezagos en la actualización y formación catastral, al alto número de bienes baldíos sin regularizar, a instrumentos de planeación territorial desactualizados y a necesidades de actualización y cruce de información sobre delimitantes ambientales.

Una de las principales limitantes que tienen in-



cidencia en el trámite de procesos de compra de tierras para la consolidación de los AETCR es la emisión de las certificaciones de usos del suelo y viabilidad ambiental, que son responsabilidad de las alcaldías municipales y las Corporaciones Autónomas Regionales, respectivamente. Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo recomienda definir un protocolo que facilite la articulación territorio-nación para la entrega de información en tiempo real, con el objetivo de reducir los términos del trámite administrativo y clarificar con celeridad la aptitud preliminar de los predios, disminuyendo así el porcentaje de ofertas retiradas o de desistimientos por parte de los colectivos interesados.

Además, se hace un llamado al IGAC y a los gestores catastrales habilitados para que aceleren la implementación de la política de catastro multipropósito. Esto implica asignar los recursos humanos y presupuestales requeridos para avanzar en procesos de formación y actualización catastral, que redunden en la clarificación de las condiciones económicas, físicas, jurídicas y fiscales de los predios rurales.

3.1.1.3 Proceso de valoración e inclusión en el RESO de familias en proceso de reincorporación por fuera de los AETCR

La ARN informó a la Defensoría del Pueblo que, al cierre de la vigencia de 2022, la ANT le solicitó a dicha entidad la base de datos de la población rural que se encuentra por fuera de los AETCR, que inicialmente ascendería a 7.395 personas, por tratarse de un insumo esencial para la ejecución del contrato de prestación de servicios n.º 466 de 2022, suscrito entre el Consorcio Fondo Colombia en Paz y Consultores en Información Infométrika S.A.S., cuyo objeto es “Realizar el levantamiento de la información y diligenciamiento de al menos 4.545 Formularios de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) para su posterior inclusión en el RESO (...)”¹³¹.

En virtud de lo anterior, la ARN informó que en la actualidad se viene estructurando un instrumento jurídico que permita el intercambio de información entre la ARN y la ANT, dado

que el anterior memorando de entendimiento finalizó el 31 de diciembre de 2022. Por esta razón, dicha entidad señala que no se ha remitido la información requerida, dado que las bases de datos contienen información sensible sujeta a protección de datos. Al respecto, la ARN informó que, con corte al 30 de junio de 2023, se logró un acuerdo con la ANT sobre los términos para

la suscripción de un convenio de intercambio de información cuya versión final será validada el día 04 de agosto para proceder con el inicio del proceso en SECOP II.¹³²

A la fecha, la ANT registra los siguientes resultados en materia de diligenciamiento del FISO con población reincorporada:

Tabla 22

Diligenciamiento del FISO con población reincorporada. Marzo de 2023

Municipio/Departamento	Población focalizada	Población atendida con fiso diligenciado
La Uribe (Meta)	159 personas	125 personas
Popayán, Puracé, Cajibío, Rosas, Silvia (Cauca)	120 personas	73 personas
TOTAL	279 personas	98 personas

Fuente: :ARN con información tomada de la ANT, 31 de marzo de 2023.3.

De conformidad con lo anterior, la Defensoría del Pueblo recomienda a la ARN y la ANT continuar con las acciones para suscribir un instrumento jurídico que facilite el intercambio de información sobre la población en proceso de reincorporación. Esto es crucial para que la ANT cuente con una línea base que le permita ejecutar acciones encaminadas al diligenciamiento del FISO, toda vez que esta entidad registra un avance del 2,6 % con respecto al universo de familias que habitan por fuera de los AECTR (7.395 personas).

Dado que es una necesidad urgente avanzar en la materialización de garantías de acceso a la tierra para población en proceso de reincorporación que habita fuera de los AECTR o que se encuentra en las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), es imperativo que la ANT no solo adopte acciones encaminadas al diligenciamiento del FISO, sino que también proceda con la valoración definitiva en el RESO. Eso será fundamental para impulsar la implementación de programas de acceso a tierras en beneficio de la población en proceso de reincorporación.

¹³²Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Oficio n.º OFI23-007085 del 28 de abril de 2023.

3.1.1.4 Transferencia de predios rurales del Frisco a personas en proceso de reincorporación para el desarrollo de proyectos productivos

El Decreto 1543 de 2020 habilita la transferencia predios rurales administrados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) a las personas en proceso de reincorporación para que desarrollen sus proyectos productivos, o que, una vez identificado y validado un bien inmueble específico para la ejecución de un proyecto productivo, se avance en su transferencia a las personas en proceso de reincorporación.

Para hacer efectiva la transferencia de los predios, el mencionado Decreto establece una serie de requisitos que se deben cumplir:

1. Los exintegrantes de las FARC-EP deberán contar con la aprobación de un proyecto produc-

tivo, ya sea de carácter individual (aprobado por la ARN) o colectivo (aprobado por el Consejo Nacional de Reincorporación).

2. Las personas en reincorporación informarán a la ARN su interés de implementar el respectivo proyecto productivo en uno de los predios identificados en los listados mensuales remitidos por la SAE.

3. La ARN verificará la disponibilidad del predio solicitado e informará a la SAE los beneficiarios del proyecto, con el fin de que se inicie el trámite de transferencia condicionada del predio a través de un acto administrativo.

Así pues, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1543 de 2020, la ARN informa que, con corte al 31 de marzo de 2023, se han transferido tres (3) predios del Frisco a población en proceso de reincorporación:

Tabla 23
Transferencia de predios del Frisco a población en proceso de reincorporación.
Marzo de 2023

FMI	Departamento	Municipio	Área	Figura Asociativa	Población			Proyecto Productivo
					Mujeres	Hombres	Total	
378-15954	Valle del Cauca	Palmira	21,12	Comunvalle "Vaca Lola"	2	6	8	Proyecto productivo de ganadería de leche.
378-18736	Valle del Cauca	Palmira	92,05	Coomeep	3	27	30	Levante y engorde de novillos de ceba en sistema estabulado.
157-81855	Cundinamarca	Fusagasugá	1,28	Orellanas de Oriente S.A.S.	2	24	26	Sistema de producción en fresco de orellanas.

Fuente: : Elaboración propia con datos de la ANR, 31 de marzo de 2023.

Aunado a ello, se reportan quince (15) predios del FRISCO en proceso de transferencia a población reincorporada. Dos de bienes inmuebles se encuentran bajo la modalidad de arriendo a la cooperativa COOAGROPAZ; el primero de mayor extensión, está conformado por 9 lotes y se encuentra ubicado en los municipios de Palermo y Teruel (Tolima) y, el segundo, está localizado en el municipio de Yotoco (Valle del Cauca), sumando así un total de diez (10) predios.

De igual forma, la ARN menciona otros tres predios en proceso de transferencia: i) predio “La Emboscada”, ubicado en Palmira, Valle del Cauca; ii) predio denominado “La Carolina”, ubicado en el municipio de Restrepo, Meta; y iii) un predio de mayor extensión conformado por tres lotes, denominado “El Porvenir”, ubicado en el municipio de El Espinal, Tolima. En total, estos bienes inmuebles suman un total de cinco predios en proceso de transferencia.

Tabla 24
Predios del Frisco en proceso de transferencia a población en reincorporación.
Marzo de 2023

Estado	Predios	Municipio	Departamento	Área	Forma Asociativa
Arrendamiento - P. Transferencia	La Herradura (9 predios)	Teruel - Palermo	Huila	266,6	Cooagropaz
Arrendamiento - P. Transferencia	La Esperanza	Yotoco	Valle del Cauca	153,63	Cecoеспе
P. Transferencia	La Emboscada	Palmira	Valle del Cauca	135,675	Coomep
P. Transferencia	La Carolina	Restrepo	Meta	87,56	
Transferencia	El Porvenir (3 predios)	El Espinal	Tolima	35,89	Cooagropaz

Fuente: ARN con información tomada de la ANT, 31 de marzo de 2023

Al respecto, la ARN informó sobre las acciones adelantadas con corte al 30 de junio de 2023 para garantizar la transferencia de los predios mencionados anteriormente a favor de las formas asociativas Cooagropaz, Cecoespe y Coomep¹³³. En el caso de Cooagropaz, la entidad informó que en articulación con la SAE se vienen impulsando los

procesos de saneamiento catastral de los predios que continúan en arrendamiento. Asimismo, se deja indicado que mediante Oficio de radicado n.º OFI23-001312, la ARN solicitó la reactivación del proceso de transferencia de tres predios que conforman el globo de terreno “El Porvenir”, ubicados en el municipio de El Espinal (Tolima).

¹³³ Agencia Nacional de Reincorporación. Oficio de respuesta No. OFI23-014140 del 04 de agosto de 2023

En cuanto a la forma asociativa Cecoespe, la ARN señala que en la presente vigencia finalizó el proceso de saneamiento catastral que permitirá culminar la transferencia del predio. Sin embargo, Cecoespe solicitó a la ARN la transferencia a Femncafe, la cual fue evaluada y revisada en el marco del CNR en la sesión n.º 143 “Caso 2. FENMCAFE” con el fin de avanzar en el proceso de transferencia.

Para el caso de Coomep, la ARN señala que, en articulación con la SAE, impulsan los procesos de saneamiento catastral del predio solicitado en transferencia, ubicado en el municipio de Palmira, Valle del Cauca. Para tal fin, se han realizado mesas técnicas con el Gestor Catastral GoPalmira y líderes de la forma asociativa.¹³⁴

A partir de lo expuesto, la Defensoría del Pueblo recomienda a la SAE acelerar los procesos de transferencia de predios a favor de las cooperativas que han formulado un proyecto productivo para ser implementado en estos bienes inmuebles. Para ello, se hace un llamado a que, en conjunto con entidades como el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro, la ARN y la ANT, se avancen en rutas institucionales que permitan simplificar trámites, que tradicionalmente se han caracterizado por dilatar en el tiempo la adjudicación definitiva de predios provenientes del Frisco, como saneamientos jurídicos o demoras en la inscripción de las medidas de extinción judicial del dominio en las ORIP.

3.1.2 Componente de habitabilidad: derecho a la vivienda digna

En relación con el componente de vivienda, vale la pena precisar que la Defensoría del Pueblo solicitó información de avances a la ARN¹³⁵, por tratarse de la entidad articuladora y coordinadora de las acciones que ejecutan las entidades del orden nacional y local, a fin de lograr que sea efectiva la reincorporación a la vida civil de las personas en este proceso.

Esto se hace sin perjuicio de la responsabilidad directa que le asiste al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), como rector de la política de vivienda urbana y rural a partir de la vigencia 2020, de conformidad con la Ley 1955 de 2020. También se considera la responsabilidad del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y las administraciones del orden departamental y nacional en la estructuración de los proyectos del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) en el contexto de la consolidación de los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).

Dado que la ARN cumple la función de entidad articuladora, acompaña los procesos y acopia información que administra cada uno de los actores institucionales, de acuerdo con sus respectivas misionalidades, esta entidad suministró información a la Defensoría del Pueblo sobre los proyectos de vivienda en ejecución y en proceso de contratación para la consolidación de AETCR. También brindó información sobre las acciones que se vienen adelantando para la implementación de programas de vivienda para firmantes de paz por fuera de los AETCR.¹³⁶

¹³⁴Ibidem.

¹³⁵Defensoría del Pueblo. Oficio de requerimiento de información n.º 20230040601327071 del 12 de abril de 2023.

¹³⁶Agencia de Reincorporación y Normalización. Oficio No. OFI23-007085 del 28 de abril de 2023.

3.1.2.1 Proyectos de vivienda en ejecución

Según el reporte de la ARN, existen tres proyectos de vivienda en ejecución para los AETCR El Doncello (Urías Rondón) en El Doncello, Caquetá; Los Monos en Caldono, Cauca, y Filipinas en Arauquita, Arauca. En el caso del primero, dicha entidad menciona que el proyecto cuenta con resultado favorable en los estudios de prefactibilidad realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se determinó la viabilidad del predio denominado “San José”, adquirido por la ANT para el desarrollo del proyecto de SFVR.

Igualmente, se reporta como avance que, desde el mes de junio de 2022, se encuentra en ejecución el contrato 030F suscrito entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fiduararia S.A. y el Consorcio ETCR Caquetá, por valor de \$9.540 millones de pesos para la construcción de 106 soluciones de vivienda.

También se informa sobre el desarrollo de dos mesas territoriales de seguimiento al proyecto del Subsidio Familiar de Vivienda Rural, realizadas los días 24 de abril y el 9 de mayo de 2023, donde se reportó un avance del 80 % en la fase de diseño y estructuración del proyecto. Se encontró que están en curso y próximos a cerrar los componentes hidrosanitarios, eléctricos y el estructural. Frente al cronograma general del proyecto, la ARN informa que se ha previsto cerrar en el mes de julio de 2023 la fase de formulación con la expedición de la respectiva resolución por parte del Ministerio de Vivienda, junto con la norma urbanística y arquitectónica.¹³⁷

En el caso del AETCR Los Monos, ubicado en Caldono, Cauca, la ARN informa el resultado

favorable de los estudios de prefactibilidad, los cuales determinaron la viabilidad del predio rural gestionado por el colectivo en el resguardo indígena San Lorenzo, ubicado en la vereda Santa Rosa, para el desarrollo del proyecto del SFVR. De igual forma, dicha entidad señala que el Ministerio de Vivienda tramitó en el año 2022 el Contrato O19F, firmado entre Fiduararia S.A. y el Consorcio ETCR Cauca, por un valor de \$13.500 millones de pesos para la construcción de 150 soluciones de vivienda.

Como avance concreto, el Ministerio de Vivienda expidió la Resolución n.º 464 de 2022, mediante la cual se determinó la norma urbanística y arquitectónica del proyecto. Desde el mes de febrero de 2022, se han construido 15 viviendas en este proyecto, pero aún falta conectarlas a las redes de servicios públicos. Además, la ARN informa que para el 1 de agosto se tiene previsto la realización de una mesa territorial de seguimiento, donde se espera actualizar con el colectivo del antiguo ETCR el estado actual del proyecto y el plan de trabajo para su culminación.¹³⁸

En lo que respecta al AETCR Filipinas en Arauquita, Arauca, se informa que también cuenta con estudios de prefactibilidad favorables realizados por el Ministerio de Vivienda, los cuales determinaron la viabilidad del predio rural denominado “El Porvenir” para el desarrollo del proyecto del SFVR. Asimismo, se menciona que el Ministerio de Vivienda tramitó en la vigencia 2022 el Contrato O16F, firmado entre Fiduararia S.A. y el Consorcio ETCR Filipinas, por valor de \$16.830 millones de pesos para la construcción de 187 soluciones de vivienda.

Adicionalmente, se informa que el Ministerio de Vivienda expidió la Resolución n.º 430 de 2022, mediante la cual se determinó la norma urbanística y arquitectónica del proyecto. Des-

¹³⁷Ob. cit..

¹³⁸Ob. cit

de febrero de 2022, se han registrado cuatro viviendas en ejecución de obra.

En cuanto a los avances registrados para el periodo de enero al 30 de junio de 2023, la ARN reporta haber acompañado mesas técnicas entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Consorcio AETCR Filipinas 2022 y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía. Estas mesas tuvieron como objetivo agilizar el proceso de solicitud y expedición del permiso de aprovechamiento forestal, lo cual dio lugar a que Corporinoquia expidiera la Resolución n.º 500-36-23-0723 del 09 de junio de 2023.

Tras la notificación de dicha resolución, la ARN precisa que desde el 29 de junio de 2023 la firma constructora inició la planeación para reiniciar las obras en el menor tiempo posible. Además, se continúa con el proceso de solicitud de concesión de agua y permiso de vertimientos que debe otorgar la misma Corporación Autónoma Regional.

3.1.2.2 Proyectos de vivienda con proyecto en contratación

La ARN informó a la Defensoría del Pueblo que para la consolidación AETCR Llano Grande, ubicado en Dabeiba (Antioquia), el Ministerio de Vivienda, en coordinación con la ARN, el CNR y actores del orden departamental, ha liderado la reactivación del proyecto del SFVR con la apertura de la convocatoria pública n.º 001F del 04 de abril de 2023, para la selección del formulador y ejecutor del proyecto de 109 soluciones de vivienda.

Asimismo, la ARN reporta que, hasta el 30 de junio de 2023, se han adelantado acciones para determinar el grupo de 109 beneficiarios que cumplan con la totalidad de los requisitos establecidos por el Ministerio de Vivienda para acceder a subsidios familiares de vivienda. Para ello,

se ha tomado como base la lista entregada por la Agencia Nacional de Tierras, que habilitó a 109 personas para acceder a la adjudicación de tierras. Posteriormente, se prevé una reunión con el colectivo para ultimar los detalles que permitan la postulación de la totalidad de los aspirantes al Subsidio Familiar de Vivienda.

197

3.1.2.3 Acciones adelantadas en el componente de vivienda para los 19 AETCR restantes

La ARN informa que se han llevado a cabo acciones en ocho AETCR relacionadas con la realización de estudios de prefactibilidad (requeridos para determinar la viabilidad de los predios para el desarrollo de los proyectos habitacionales), formulación técnica y financiera de proyectos e identificación de potenciales beneficiarios del SFVR. En la siguiente tabla, se ilustra el estado de avance de las gestiones que enuncia la ARN:



Tabla 25**Avances en estudios de prefactibilidad a los ETCR La Fila, Mutatá, Las Colinas, Charras, El Estrecho, La Variante, La Plancha, Pondoers, Los Monos II. Junio de 2023**

AETCR / ubicación / n.º viviendas	Estudios prefactibilidad	Fuente de recursos sfvr - estado proceso	Formulación proyecto	Identificación beneficiarios	Aplicación del SFVR
LA FILA (Icononzo, Tolima) 188 viviendas	Sí / Predio con viabilidad	El 6 de junio de 2023, la ARN solicitó a MVCT la destinación de recursos del Presupuesto General de la Nación para la asignación de subsidios de construcción de viviendas.	Sin formulación	188 potenciales beneficiarios (Res. 0094/21)	Sin inicio de obras.
MUTATÁ (Mutatá, Antioquia) 70 viviendas	Sí / Predio con viabilidad	El 6 de junio de 2023, la ARN solicitó a MVCT la destinación de recursos del Presupuesto General de la Nación para la asignación de subsidios de construcción de viviendas.	Sin formulación	70 potenciales beneficiarios (Res. 0094/21)	Sin inicio de obras.
LAS COLINAS (San José del Guaviare, Guaviare) 137 viviendas	Sí / Predio con viabilidad	Recursos MADR- vigencia 2019	En septiembre de 2022, el colectivo manifestó su intención de no continuar con la formulación del proyecto en el predio previamente acordado y adquirido por la ANT.	137 beneficiarios, los cuales cuentan con asignación del SFVR por parte del MADR. [Resoluciones 933 y 934 de 2019, y 993 y 016 de 2022].	Sin inicio de obras.
CHARRAS (San José del Guaviare, Guaviare) 95 viviendas	Sí / Predio con viabilidad	Recursos MADR- vigencia 2019 La ARN solicitó al MVCT el estudio de alternativas financieras para la construcción de las redes de infraestructura y el análisis jurídico para la aplicación de una normatividad especial de ordenamiento territorial para los ETCR, establecida en la Ley 2079 de 2021.	Abril 2023: En formulación el componente de urbanismo [sistemas de servicios públicos domiciliarios].	95 beneficiarios, los cuales cuentan con asignación del SFVR por parte del MADR. [Resoluciones 933 y 934 de 2019, y 993 y 016 de 2022]	Sin inicio de obras.

AETCR / ubicación / n.º viviendas	Estudios prefactibilidad	Fuente de recursos sfvr - estado proceso	Formulación proyecto	Identificación beneficiarios	Aplicación del SFVR
EL ESTRECHO [Patía, Cauca] 37 viviendas	Sí / Predio con viabilidad	Recursos MADR- vigencia 2019 La ARN solicitó al MVCT el estudio de alternativas financieras para la construcción de las redes de infraestructura y el análisis jurídico para la aplicación de una normatividad especial de ordenamiento territorial para los ETCR, establecida en la Ley 2079 de 2021	Abril 2023: En formulación el componente de urbanismo [sistemas de servicios públicos domiciliarios].	37 beneficiarios, los cuales cuentan con asignación del SFVR por parte del MADR. [Resoluciones 933 y 934 de 2019, y 993 y 016 de 2022].	Sin inicio de obras.
LA VARIANTE [Tumaco, Nariño] 101 viviendas	Sí / Predio con viabilidad	Recursos MADR- vigencia 2019 La ARN solicitó al MVCT el estudio de alternativas financieras para la construcción de las redes de infraestructura y el análisis jurídico para la aplicación de una normatividad especial de ordenamiento territorial para los ETCR, establecida en la Ley 2079 de 2021.	Sin formulación.	107 potenciales beneficiarios [Res. 0094/21].	Sin inicio de obras.
LA PLANCHA [Anorí, Antioquia] 107 viviendas	Sí / Predio con viabilidad	El 6 de junio de 2023, la ARN solicitó a MVCT la destinación de recursos del Presupuesto General de la Nación para la asignación de subsidios de construcción de viviendas.	En formulación el componente de urbanismo [sistemas de servicios públicos domiciliarios].	101 beneficiarios, los cuales cuentan con asignación del SFVR por parte del MADR. [Resoluciones 933 y 934 de 2019, y 993 y 016 de 2022].	Sin inicio de obras.
PONDORES [Fonseca, La Guajira] 197 viviendas	Sí / Predio sin viabilidad. Por restricción ambiental por POMCA del río Ranchería. Se debe continuar gestión con CORPOGUAJIRA para identificar la ruta jurídica que permita ajustar el POMCA del río Ranchería y habilitar normativamente la ejecución del proyecto habitacional en el predio.	De determinarse la viabilidad del predio para el desarrollo del proyecto de vivienda, la ARN adelantará acciones orientadas a la gestión del recurso.	Sin formulación. El colectivo ha avanzado en una propuesta técnica para el proyecto. El MVCT es el responsable de validar su viabilidad.	197 potenciales beneficiarios [Res. 0094/21].	Sin inicio de obras.

AETCR / ubicación / n.º viviendas	Estudios prefactibilidad	Fuente de recursos sfvr - estado proceso	Formulación proyecto	Identificación beneficiarios	Aplicación del SFVR
LOS MONOS II (Palmira, Valle del Cauca) 207 viviendas. Es la segunda fase del AETCR, Los Monos en Caldone, Cauca.	Sí / Predio sin viabilidad. Por restricciones ambientales. Se debe continuar gestión con la CVC para determinar las restricciones aplicables al predio, que permitan identificar el área real urbanizable y habilitar normativamente la ejecución del proyecto habitacional en el predio.	De determinarse la viabilidad del predio para el desarrollo del proyecto de vivienda, la actual ARN adelantará acciones orientadas a la gestión del recurso.	Sin formulación.	207 potenciales beneficiarios [Res. 0094/21].	Sin inicio de obras.

Fuente: ARN, junio 30 de 2023

En cuanto a los 11 antiguos ETCR restantes, la ARN informa que una vez se haya determinado el acceso a predios para su consolidación, coordinará con el Ministerio de Vivienda, como rector de la política, las acciones necesarias para la estructuración y ejecución de los nuevos proyectos del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR).

Teniendo en cuenta la presencia de población firmante de paz que habita por fuera de los AETCR, la Defensoría del Pueblo requirió información sobre acciones adelantadas con dicha población para garantizar su derecho de acceso a vivienda rural. Al respecto, la ARN señaló, con corte al 31 de marzo, que se encontraba gestionando con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) la focalización de potenciales beneficiarios ubicados en suelo rural, por fuera de antiguos ETCR, para ser postulados al SFVR del citado Ministerio en la modalidad de construcción de vivienda en sitio propio, bajo

el mecanismo “Programas Estratégicos”, correspondiente a la vigencia de 2019. En ese sentido, la ARN precisó que con esta gestión se tiene previsto impactar aproximadamente a 200 personas en reincorporación localizadas en suelo rural por fuera de antiguos ETCR.¹³⁹

En cuanto al componente de habitabilidad, la Defensoría del Pueblo observa que, desde la vigencia de 2022, no se han celebrado nuevas contrataciones para la construcción de proyectos de vivienda, encaminados a la consolidación de los AETCR. En el caso de los tres AETCR que registran acciones en esa vía, en solo en dos espacios se reportan actividades de construcción de vivienda, como es el caso del AETCR Los Monos (Caldone, Cauca) y AETCR Filipinas (Araucita, Arauca)

No obstante, en estos dos últimos casos se evidencia un preocupante retraso, si se considera que en el AETCR Los Monos se reporta la cons-

¹³⁹Op. cit..

trucción de 15 viviendas terminadas, frente a 150 soluciones de habitabilidad que se definieron en el Contrato O19F de 2022. Lo mismo ocurre con el AETCR Filipinas, donde se registra como acción la construcción de 4 viviendas frente a 187 soluciones de habitabilidad pactadas en el contrato O16F.

En consecuencia, se recomienda al Ministerio de Vivienda impulsar la construcción de las soluciones rurales de habitabilidad contratadas desde 2022, tomando todas las acciones necesarias para seguir avanzando en la habilitación de los potenciales beneficiarios y garantizar su acceso al Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) para la población reincorporada de los AETCR Filipinas (Araucanía, Arauca), Los Monos (Caldono, Cauca) y El Doncello (Doncello, Caquetá).

Por otra parte, se resalta que la ARN, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, ha liderado la reactivación del proyecto de Subsidio Familiar de Vivienda Rural para la consolidación del AETCR Llano Grande (Dabeiba, Antioquia), mediante la apertura de convocatoria pública n.º 001F del 04 de abril de 2023, para la construcción de 109 soluciones de vivienda. Sobre el particular, se recomienda a dichas entidades adelantar acciones encaminadas a la reactivación de los proyectos de SFVR en los (7) AETCR que cuentan con estudios de prefactibilidad con viabilidad, de modo que se adopten las acciones correspondientes para garantizar la gestión de los recursos requeridos para financiar y dar paso al inicio de las obras. En el caso de los AETCR Pondores (Fonseca, La Guajira) y Los Monos II (Palmira, Valle del Cauca), donde se determinó la inviabilidad del predio destinado debido a restricciones ambientales, se recomienda a la ARN que, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, la CVC y Corpoguajira, identifiquen

rutas jurídicas que permitan definir si hay lugar o no a la habilitación normativa de la ejecución del proyecto habitacional en los predios priorizados. Esto permitirá avanzar en la gestión de los recursos requeridos para dar inicio a las obras.

En relación con el acceso a programas de SFVR en suelo rural por fuera de los AETCR, se recomienda que la ARN y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural avancen en la focalización y postulación de potenciales beneficiarios en la modalidad de construcción de vivienda en sitio propio, bajo el mecanismo de Programas Estratégicos, correspondiente a la vigencia de 2019.

3.1.3 Sostenibilidad económica

La Defensoría del Pueblo resalta que, con corte al 30 de junio de 2023, se aprobaron siete nuevos proyectos colectivos, tras ocho meses sin que el Consejo Nacional de Reincorporación aprobara alguno. Dichos proyectos, aprobados en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó, Cauca, Huila, Tolima y Meta, benefician a 86 personas (66 hombres y 20 mujeres) vinculados a siete formas asociativas, por un valor total de \$1.047.619.954.¹⁴⁰

De acuerdo con la anterior cifra, al 30 de junio de 2023 se contaba con 128 proyectos colectivos aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), que benefician a 4.028 personas (2.910 hombres y 1.118 mujeres) vinculadas a 95 formas asociativas, por un valor de 48.136.584.696.

En cuanto a la aprobación de proyectos individuales, en el periodo del 1 de enero al 30 de junio de 2023, la ARN informó a la Defensoría del Pueblo haber aprobado y desembolsado 121 pro-

¹⁴⁰Agencia de Reincorporación y Normalización. Oficio n.º OFI23-014140 del 04 de agosto de 2023..

yectos productivos individuales que benefician a 132 personas en el marco de la reincorporación individual (36 mujeres y 96 hombres), por un valor de \$1.055.986.218, correspondientes al Presupuesto General de la Nación. En ese sentido, al 30 de junio de la presente anualidad se habían aprobado y desembolsado 5.448 proyectos individuales, que beneficiaron a 6.551 personas (4.942 hombres y 1.609 mujeres), por un monto de \$52.404.891.743 correspondientes al Presupuesto General de la Nación.¹⁴¹

El *Informe Trimestral de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, del 24 de marzo de 2023, mencionó los resultados preliminares de la evaluación basada en la percepción, llevada a cabo por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, excombatientes, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Internacional para las Migraciones y la ONU, sobre 81 proyectos productivos colectivos. De acuerdo con la Misión, “[l]os resultados preliminares muestran que el 32 % de los proyectos están en vías de ser sostenibles, el 45 % se benefician en cierto grado de factores de sostenibilidad como el acceso a los mercados, y alrededor del 23 % se encuentran rezagados”¹⁴².

Partiendo de estas cifras preliminares, resulta indispensable la adopción de acciones encaminadas a garantizar la sostenibilidad de los proyectos colectivos e individuales para asegurar la sostenibilidad económica de la población en proceso de reincorporación. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo solicitó a la ARN información sobre el Plan de Acompañamiento de Asistencia Técnica Integral (PAATI), encaminado a contribuir al fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas de la población en

reincorporación, para reducir riesgos en todo el ciclo de los proyectos productivos.

El PAATI se centra en los ejes de formulación e implementación de proyectos productivos, que abarcan cinco componentes: i) técnico-productivo, ii) mercadeo y comercialización, iii) empoderamiento/fortalecimiento organizacional, iv) educación para la gestión financiera, y v) gestión y manejo ambiental. Dentro de las acciones adelantadas por la ARN, se mencionan los avances para el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de marzo de 2023.

Así pues, para el fortalecimiento de proyectos productivos individuales, se han realizado 65 desembolsos que corresponden a igual número de proyectos, los cuales vinculan 74 personas (47 son hombres y 27 mujeres). En lo que respecta a la implementación del PAATI, la ARN señala que un proyecto se encuentra en fase de alistamiento, mientras que los otros 64 proyectos se encuentran en proceso de entrega de bienes. De acuerdo con la ARN, una vez culmine esta etapa se dará continuidad a la implementación de la asistencia técnica correspondiente.

Por otra parte, para el periodo comprendido entre 1 de enero y el 31 de marzo, la ARN reporta el desembolso de dos proyectos productivos colectivos que vinculan a 15 personas en proceso de reincorporación (13 hombres y 2 mujeres), quienes se han visto beneficiados con apoyo en asistencia técnica, en el marco del proyecto de cooperación MPTF 3, con la asesoría técnica de los socios cooperantes PNUD y OIM. En total, se cuenta con un consolidado de 120 proyectos productivos colectivos con 3.914 personas en reincorporación vinculadas (2.825 hombres

¹⁴¹ Op. Cit.

¹⁴² Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de las Naciones Unidas. Informe Trimestral de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz. P. 6. Marzo de 2023. Recuperado de: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2307967.pdf>

y 1.089 mujeres), con implementación de las orientaciones definidas en el Plan de Acompañamiento y Asistencia Técnica Integral (PATI) en el marco del MPTF.

Al 31 de marzo de 2023, la ARN ha realizado 23.202 visitas de seguimiento a proyectos productivos individuales, en las cuales se realiza la verificación del funcionamiento del proyecto en conjunto con las personas en proceso de reincorporación, con el fin de identificar posibles factores que afecten el funcionamiento de los proyectos y determinar acciones preventivas y/o correctivas que permitan su continuidad. De igual forma, la entidad menciona que de manera concomitante se desarrollan las actividades establecidas en el PATI para contribuir al fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas.

La ARN precisa que, a través del Plan de Acompañamiento y Asistencia Técnica (PAATI), se adelantan las siguientes acciones en materia de acompañamiento y asistencia técnica para proyectos productivos:

- Vinculación de equipos profesionales para fortalecer proyectos productivos colectivos e individuales en varios componentes, técnico-productivo, mercadeo, empoderamiento, educación para la gestión financiera, género y comunitario, y gestión y manejo ambiental.
- Observancia de las directrices de la política productiva nacional y de reincorporación, incluyendo acciones de articulación interinstitucional, sectorial y territorial, en el marco del Sistema Nacional de Reincorporación.
- Implementación continua de actividades de monitoreo y seguimiento que permitan el reporte de avances, detección de alertas y acciones de respuesta en la intervención del acompañamiento y asistencia técnica a los proyectos productivos de reincorporación.

Para el caso particular de los proyectos productivos individuales, la ARN informa encontrarse adelantando acciones en materia de sistematización de la información derivada de los seguimientos a los proyectos, en el Sistema de Información para la Reintegración y la Reincorporación (SIRR), con el propósito de facilitar la toma oportuna de decisiones frente al proceso. En el caso de los proyectos productivos colectivos, la ARN realiza un seguimiento que tiene una duración de dos años contados a partir del desembolso de los recursos, y se hace por medio de visitas de campo a los proyectos productivos, las cuales son realizadas por profesionales territoriales de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

A través de la aplicación del instrumento de seguimiento, implementado de manera trimestral, la ARN informa que se identifican los resultados de los proyectos productivos, con el objetivo de establecer aspectos críticos que requieran orientación y acompañamiento especial en los componentes técnico, comercial, de empoderamiento, asociativo, financiero y ambiental. De acuerdo con la entidad, con corte al 31 de marzo, se han realizado 1.231 visitas de seguimiento a los proyectos productivos colectivos por medio de la herramienta “Instrumento de seguimiento al proyecto productivo colectivo de reincorporación”.

Del reporte de acciones presentadas por la ARN, se resalta la aprobación de siete nuevos proyectos colectivos, tras ocho meses sin que el Consejo Nacional de Reincorporación aprobara ningún proyecto. Asimismo, se destacan las acciones adelantadas en materia de acompañamiento técnico para el fortalecimiento de capacidades en los componentes productivos, de mercadeo, empoderamiento, educación financiera, enfoque de género, comunitario y de gestión ambiental. Estas acciones se ven reflejadas en la vinculación de equipos profesionales multidisciplinarios que brindan asesoría técnica a los firmantes de paz, en el desarrollo de actividades de monitoreo y seguimiento y en los avances anunciados en térmi-

204 nos de sistematización de la información derivada del seguimiento a los proyectos colectivos, con el fin de facilitar la toma oportuna de decisiones para garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

Desde la Defensoría del Pueblo se observa la necesidad de fortalecer la articulación institucional en el componente de sostenibilidad económica, para garantizar que la población en proceso de reincorporación acceda de manera efectiva a componentes de extensión rural, comercialización y fortalecimiento a la asociatividad. Particularmente, se recomienda a la ARN aunar esfuerzos con entidades como la Agencia de Desarrollo Rural, para garantizar que la población en proceso de reincorporación acceda a proyectos e iniciativas que oferta dicha entidad en materia de circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos, agrologística, extensión rural y promoción de su participación en las compras públicas locales de alimentos, con el objeto de garantizar la sostenibilidad de sus emprendimientos rurales.

De igual forma, se hace un llamado a la ARN para que, en conjunto con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, continúen avanzando en la adopción de acciones concretas que contribuyan al fortalecimiento de las formas asociativas de la población en proceso de reincorporación, por tratarse de una estrategia esencial para su estabilización socioeconómica.

3.1.4 Seguimiento a la situación de derechos humanos de población firmante de paz en el departamento del Meta: casos AETCR Mariana Páez y Georgina Ortiz

En el *Informe sobre la seguridad de las personas excombatientes de las FARC-EP*, publicado por

la Defensoría del Pueblo en marzo de 2022, es posible identificar que el departamento del Meta cuenta con el mayor número de personas en proceso de reincorporación, con un total de 1389, lo que corresponde a un 10,8 % del total de esta población que le apostó a la construcción de la paz.

En efecto, en el departamento se ubicaron tres AETCR distribuidos de la siguiente manera: i) municipio de Vistahermosa (AETCR Georgina Ortiz); ii) La Macarena (AETCR Urías Rondón) cuya población reincorporada salió desplazada del espacio en el año 2021, debido a amenazas, y iii) municipio de Mesetas (AETCR Mariana Páez). Asimismo, en el territorio se encuentra la Nueva Área de Reincorporación (NAR) Simón Trinidad, ubicada a cinco minutos del AETCR Mariana Páez en la vereda Nueva Esperanza.

Este indicador permite analizar que el departamento del Meta y su institucionalidad, expresada en los Consejos Departamentales de Reincorporación y Mesas Técnicas de Trabajo, tiene un desafío fundamental de activar acciones de prevención y protección a la seguridad, vida e integridad de las personas en reincorporación, así como estrategias integrales para la reinserción a la vida civil, social, económica y política de los firmantes de paz. Estas acciones deben abarcar medidas para atender las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) y a la población que adelanta su proceso de manera no colectiva.

Uno de los fenómenos que afecta directamente la implementación de los acuerdos de paz tiene relación con la dimensión de amenaza a los derechos humanos de la población de excombatientes firmantes del Acuerdo de Paz. En el Departamento del Meta, se han registrado hechos de amenazas, desplazamientos forzados (individuales y colectivos), homicidios selectivos, así como la migración de excombatientes a centros poblados y capitales urbanas, como Villavicencio, en procura de conseguir mejores condiciones de seguridad. Esta situación agudiza las

condiciones de vulnerabilidad de las personas en proceso de reincorporación y de sus familias.

Con ocasión a los hechos de riesgo que se han venido presentado, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana n.º 026-2020, donde se advirtió sobre la situación de riesgo de la población en proceso de reincorporación ubicada en los AETCR Mariana Páez y Georgina Ortiz, así como en las zonas aledañas. Particularmente, la Defensoría menciona tres factores de riesgo para esta población:

a) La vulneración de los derechos fundamentales de las personas en proceso de reincorporación que se encuentran viviendo o no, en los AETCR, hoy en tránsito a centros poblados, y en los espacios que en su momento se catalogaron como Nuevos Puntos de Reagrupamiento (NPR), hoy en día llamadas Zonas Aledañas. Dichas vulneraciones se materializan en estigmatización, amenazas y homicidios selectivos. Al respecto cabe anotar que, dentro del periodo comprendido entre noviembre de 2018 a abril de 2020, han ocurrido cinco homicidios de excombatientes de las FARC, en jurisdicción de los municipios de Uribe y Mesetas, cuatro de ellos selectivos y uno más en hechos de intolerancia.

b) Las condiciones o factores de vulnerabilidad sociales, económicas y territoriales que rodean el proceso en el que se encuentra las PER que habita en dichos espacios territoriales, surgidas esencialmente por algunas circunstancias pendientes por resolver, como la implementación de una ruta escolar permanente y oportuna, el acceso a instancias medicas de calidad, la orientación y capacitación para aplicación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entre otros.

c) Las amenazas contra su vida e integridad personal que tienen que afrontar por parte de las Facciones Disidentes de las FARC y grupos suce-

sores del paramilitarismo como el Bloque Meta y A.G.C., quienes los presionan para que hagan parte de los mismos. Como se evidencia, dichas amenazas ya se han materializado en cuatro homicidios selectivos y pueden seguir materializándose. Lo anterior tomando en consideración la presunción de riesgo extraordinario desarrollada a través del decreto 299 de 2017.¹⁴³

Como consecuencia de las tres expresiones de riesgo anteriores, la Defensoría del Pueblo concluyó que era altamente probable que las estructuras autodenominadas Frente 40 (Tercero) de las Facciones Disidentes de las FARC cometieran acciones que vulneraran los derechos fundamentales a la vida, integridad y libertad personal de la población civil de los municipios de Mesetas y Uribe. Estas acciones podrían ser apoyadas eventualmente por los frentes primero y séptimo, también de las Facciones Disidentes de las FARC. Adicionalmente, se advirtió que los grupos sucesores del paramilitarismo, como el Bloque Meta y AGC, también se podían identificar como una amenaza o fuente de riesgo para este grupo poblacional.

3.1.4.1 Comunidad firmante del Acuerdo de Paz del AETCR Mariana Páez

Según un informe de 2020, elaborado por la Defensoría del Pueblo, líderes de la comunidad firmante de paz del AETCR Mariana Páez denunciaron el homicidio de Alexander Parra (Rodolfo Fierro), ocurrido el 24 de octubre de 2019. Asimismo, las vocerías han informado hechos de intolerancia entre miembros de la población reincorporada, lo cual ha traído como consecuencia el debilitamiento del tejido social, problemas de convivencia, violencia intrafamiliar y de género.

¹⁴³Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas. Alerta Temprana n.º 026-2020. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/026-20.pdf>.

De igual manera, vocerías del AETCR han informado a la Defensoría del Pueblo sobre la persistencia de un contexto de riesgo pese a la cercanía de la Fuerza Pública. También manifestaron la existencia de barreras de acceso al componente de estabilización socioeconómica, pues concluyen que la intervención ha tenido un carácter fundamentalmente asistencialista que no contribuye a la consolidación de sus proyectos de vida en el largo

plazo. Por consiguiente, la comunidad en proceso de reincorporación demanda condiciones que garanticen la permanencia en la región y la estabilización socioeconómica de las familias.

En el AETCR se registra la presencia de cuatro cooperativas y dos asociaciones, así como de una tercera asociación cafetera que se encuentra en proceso de conformación. Los objetivos de estas organizaciones de detallan en la siguiente tabla:

Tabla No. 26
Cooperativas y Asociaciones AETCR Mariana Páez. Junio 2023

No	Cooperativa y/o Asociación	No Afiliados	Objetivo	Ubicación	Forma Asociativa
1	Cooperativa Multiactiva Darío Gutiérrez [COOMULDG]	86	Cría ganadería doble propósito	Vereda Oriente-Mesetas	Funciona en un predio en calidad de arriendo.
2	Cooperativa de líderes y lideresas campesinas [LICAMP]	37	Mercadeo de restaurante y cafetería	Instalaciones AETCR Mariana Páez	Ninguna
3	Cooperativa Multiactiva por un Nuevo Campo Colombiano [COOA-GRANCC]	86	Desarrolla proyecto ganadería doble propósito de leche y carne	Vereda El Turpial- Mesetas	Funciona en un predio en calidad de arriendo.
4	Cooperativa Multiactiva de Granjas Multipropósito Auto sostenible Construyendo y Cultivando Paz [GRAM-PAZ]	90 [Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN, 30 de noviembre 2021]	Desarrolla dos líneas productivas: Turismo [CENDEPAZ] y cultivo caña de azúcar para la transformación miel y panela	AETCR Mariana Páez	Es creada el 30 de noviembre de 2017 en cabeza de Aldinever Morantes, razón por la que los directivos son víctimas de estigmatizaciones y señalamientos por parte de la Fuerza Pública.
5	Asociación Mujeres Amasando Sueños [MUASU]	10	Producción de Panadería	AETCR Mariana Páez	Ninguna
6	Asociación Mujeres Amasando Sueños [MUASU]	10	Cría de gallinas	AETCR Mariana Páez	Actualmente la Asociación produce repostería.

¹⁴⁴Han participado en diferentes ruedas de negocios sin obtener resultados de impacto [ExpoMalocas, mercados campesinos y rueda de negocios en la Gobernación del Meta y aproximaciones a clientelas de almacenes Olímpica, Éxito, INPEC, Agrosavia y Catira]. No obstante, presentan dificultades económicas para acceder a un equipo de molienda y, de esta manera, cumplir con la demanda de producción.

Gráfica 15

Ubicación del AETCR Mariana Páez

La comunidad firmante de paz del AETCR Mariana Páez se encuentra ubicada en un predio de 17 hectáreas, situado en la vereda Buenavista, a 11 kilómetros del área urbana del municipio de Mesetas y a 163 kilómetros (3,5 horas vía terrestre) de la ciudad de Villavicencio. El predio se encuentra bajo la modalidad de arrendamiento y es financiado por el Gobierno Nacional a través del Fondo para la Paz.



Fuente: ONU; PNUD. Cartografía municipio Mesetas. 2023.

La Defensoría del Pueblo ha brindado acompañamiento permanente a la población firmante de paz del Antiguo Espacio Territorial (AETCR) Mariana Páez. Esto se debe a la emergencia humanitaria que surgió debido a la inminente amenaza de desplazamiento forzado, como resultado de actos de intimidación dirigidos en contra de la integridad y vida de firmantes de paz. El 15 de marzo de 2023 se conoció un comunicado dirigido a la opinión pública, donde se advertía sobre esta amenaza y el riesgo de desplazamiento forzado de las personas firmantes de paz del AETCR Mariana Páez, ubicado en el municipio de Mesetas, luego de seis años de implementación del Acuerdo Final de Paz.

Las amenazas provendrían de las disidencias del Estado Mayor Central, que habrían coaccionado al colectivo para abandonar el AETCR Mariana

Páez, en un plazo perentorio de 30 días contados a partir del 14 de marzo de 2023.

Como resultado de este comunicado, se confirmó la amenaza inminente de desplazamiento de más de 200 familias, entre ellas, 86 mujeres, la gran mayoría madres cabeza de hogar, además de alrededor de 80 niñas y niños, personas de la tercera edad y población con discapacidad.

Así mismo, el desplazamiento no solo implica afectaciones socio-familiares y comunitarias para la comunidad firmante de paz del AETCR, sino que también se configura una afectación comunitaria en las veredas circundantes (La Guajira, Nueva Esperanza, Brumas, Buenavista y La Unión entre otras), donde habitan población campesina, pueblos indígenas, líderes sociales, comunales, defensores de derechos humanos y población civil en general.

Los hechos referenciados configuran la materialización de los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo, a través de la Alerta Temprana 026 de 2020, para la población en proceso de reincorporación (PPR) y la población civil del municipio de Mesetas, en el departamento del Meta.

La Defensoría del Pueblo, en el marco del seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado en retornos y reubicaciones, atención y asistencia, prevención y protección, y reparación integral, ha adelantado acciones de seguimiento a la implementación de una ruta humanitaria de reubicación de más de 200 familias asentadas en el AETCR.

El 17 de marzo de 2023 se llevó a cabo el Consejo Departamental de Reincorporación extraordinario, donde se estableció una ruta de trabajo en tres comisiones: i) Mesa interinstitucional para la garantía del acceso a la tierra; ii) Ruta de atención humanitaria en respuesta al desplazamiento forzado; iii) Comité de Protocolo para el Seguimiento y Acompañamiento al Campamento Humanitario del AETCR.

El 22 de marzo de 2023, con participación de la ARN, la Gobernación del Meta, la Alcaldía de Mesetas, la Defensoría del Pueblo y organismos internacionales, se llevó a cabo un Puesto de Mando Unificado Humanitario, con el propósito de atender la situación de emergencia humanitaria con ocasión al desplazamiento forzado de la población de reincorporada del AETCR Mariana Páez. En dicho espacio, se planteó la necesidad de generar condiciones de habitabilidad en un escenario transitorio en el municipio de Villavicencio o en un escenario permanente en tres predios priorizados por el colectivo.

Con respecto a la mesa de tierras, se plantearon simultáneamente tres rutas jurídicas para la consolidación de proyectos productivos y el acceso

a la propiedad de las familias afectadas, para responder a las expectativas del colectivo en términos de garantías de condiciones de habitabilidad dignas, unidad de lazos comunitarios y medidas de sostenibilidad económica.

Aunado a ello, se establecieron rutas de acción para atender la situación humanitaria que se presenta en el AETCR, las cuales implican la priorización de actividades como la caracterización de la población firmante, la elaboración de un inventario de bienes y proyectos productivos, la declaración colectiva o individual de los hechos de desplazamiento forzado, la atención en salud, la actualización del plan de contingencia por parte de la Gobernación y los municipios; la garantía de acceso a cupos educativos en primaria y secundaria; y la atención de niños, niñas y adolescentes por parte del ICBF.

Posteriormente, el 29 de marzo de 2023, la Defensoría del Pueblo participó en la instalación del Puesto de Mando Unificado por la Vida – PMUV, contando con la presencia el Señor presidente de la República Dr. Gustavo Petro Urrego. En el espacio, la Defensoría del Pueblo hizo un llamado a todas las autoridades participantes, para que brindaran garantías efectivas para la protección del derecho a la vida e integridad de la comunidad firmante de paz, en su condición de población civil protegida por el Derecho Internacional Humanitario. Igualmente, se puso de presente que a través del Sistema de Alertas Tempranas - SAT, la Entidad ha venido alertando la situación de riesgo de la población firmante del Acuerdo de Paz, en los municipios de La Uribe y Mesetas (AT N° 026 de 2020).

Fotografía 1:
AETCR Mariana Páez, 2023



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2023.

Los hechos referenciados configuran la materialización de los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo, a través de la Alerta Temprana 026 de 2020, para la población en proceso de reincorporación (PPR) y la población civil del municipio de Mesetas, en el departamento del Meta.

En el marco del seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado en retornos y reubicaciones, atención y asistencia, prevención y protección, y reparación integral, la Defensoría del Pueblo ha adelantado acciones de seguimiento a la implementación de una ruta humanitaria de reubicación de más de 200 familias asentadas en el AETCR.

El 17 de marzo de 2023 se llevó a cabo el Consejo Departamental de Reincorporación extraordinario, donde se estableció una ruta de trabajo en tres comisiones: i) Mesa interinstitucional para la garantía del acceso a la tierra; ii) Ruta de atención humanitaria en respuesta al desplazamiento forzado; iii) Comité de Protocolo para el Seguimiento y Acompañamiento al Campamento Humanitario del AETCR.

El 22 de marzo de 2023, con participación de la ARN, la Gobernación del Meta, la Alcaldía de Mesetas, la Defensoría del Pueblo y organismos internacionales, se llevó a cabo un Puesto de Mando Unificado Humanitario, con el propósito de atender la situación de emergencia humanitaria con ocasión al desplazamiento forzado de la población de reincorporada del AETCR Mariana Páez. En dicho espacio, se planteó la necesidad de generar condiciones de habitabilidad en un escenario transitorio en el municipio de Villavicencio o en un escenario permanente en tres predios priorizados por el colectivo.

Con respecto a la mesa de tierras, se plantearon simultáneamente tres rutas jurídicas para la consolidación de proyectos productivos y el acceso a la propiedad de las familias afectadas, para responder a las expectativas del colectivo en térmi-

nos de garantías de condiciones de habitabilidad dignas, unidad de lazos comunitarios y medidas de sostenibilidad económica.

Además, se establecieron rutas de acción para atender la situación humanitaria que se presenta en el AETCR. Estas rutas implican la priorización de actividades, como la caracterización de la población firmante, la elaboración de un inventario de bienes y proyectos productivos, la declaración colectiva o individual de los hechos de desplazamiento forzado, la atención en salud, la actualización del plan de contingencia por parte de la Gobernación y los municipios, la garantía de acceso a cupos educativos en primaria y secundaria, y la atención de niños, niñas y adolescentes por parte del ICBF.

El 29 de marzo de 2023, la Defensoría del Pueblo participó en la instalación del Puesto de Mando Unificado por la Vida (PMUV), que contó con la presencia el señor presidente de la República, el Dr. Gustavo Petro Urrego. En el espacio, la Defensoría del Pueblo hizo un llamado a todas las autoridades presentes para que brindaran garantías efectivas para la protección del derecho a la vida e integridad de la comunidad firmante de paz, en su condición de población civil protegida por el derecho internacional humanitario. También se destacó que a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), la Entidad ha venido alertando la situación de riesgo de la población firmante del Acuerdo de Paz, en los municipios de La Uribe y Mesetas (AT n.º 026 de 2020).

Fotografía 2: Participación en el PMUV. Marzo de 2023



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2023

En dicho espacio, se acordó que las familias firmantes de paz del AETCR Mariana Páez continuarían asentadas 45 días más en dicho espacio territorial, mientras las entidades convocadas (ARN, ANT, SAE y CORMACARENA) avanzan en los procesos de compra de predios para su reubicación definitiva. De igual forma, se acordó la continuidad del campamento humanitario con acompañamiento institucional permanente de la Secretaría de Derechos Humanos: CICR, Misión de Verificación de la ONU, Defensoría del Pueblo, MAPP OEA, UARIV y ARN.

El 1 de junio de 2023, el presidente de la República, el presidente de la SAE y el director general de la ANT llevaron a cabo acto de entrega del predio denominado “El Berlín”, ubicado en el municipio de Acacías (Meta), a favor de representantes del AETCR Mariana Páez. Este predio tiene un área de 1,453 hectáreas que garantizarán el traslado de 140 personas en proceso de reincorporación junto con sus familias, para continuar

con el desarrollo de sus proyectos productivos.

A la fecha, la Defensoría del Pueblo ha acompañado el traslado de los semovientes para dar continuidad con el proyecto productivo de ganadería en el predio recientemente adquirido por la ANT. Se prevé que las familias se reubicarán en el nuevo predio en un lapso aproximado de siete meses, mientras se llevan a cabo las acciones necesarias para garantizar su derecho a la vivienda digna.

3.1.4.2 Comunidad firmante del Acuerdo de Paz del AETCR Georgina Ortiz

El AETCR Georgina Ortiz se encuentra ubicado en la vereda Cooperativa del municipio de Vista Hermosa (Meta), el cual hace parte de la Subregión del Bajo Ariari, que está dentro de la zona de influencia del Parque Nacional Natural de La Macarena.

Fotografía 3: Participación en el PMUV. Marzo de 2023



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2023

Desde hace tres años, la comunidad firmante de paz viene advirtiendo sobre los riesgos a los que están expuestos, como consecuencia del incremento del accionar de los actores armados. De otra parte, el colectivo venía solicitando garantías de acceso a tierras para el desarrollo de sus proyectos productivos, en armonía con la implementación de los compromisos derivados del Acuerdo Final.

La situación de riesgo se agudizó este año debido a dos asesinatos de firmantes del Acuerdo de Paz ocurridos entre el 17 y el 20 de mayo de 2023. Estos incidentes amenazaban la permanencia de la comunidad en el AETCR Georgina Ortiz, ya

que temían por sus vidas, integridad y seguridad personal.

Lo ocurrido llevó a que líderes reincorporados y miembros del Partido Comunes convocaran a una reunión extraordinaria el día 20 de mayo de 2023, en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo - Regional Meta, donde también se hicieron presentes delegados de la Misión de Verificación de la ONU y MAPP OEA. En dicho espacio, se pudo llegar a las siguientes conclusiones:

i) Por un lado, se planteó la posibilidad de un desplazamiento forzado masivo ante el inminente riesgo en el que se encuentra la población firmante del AETCR Georgina Ortiz.

ii) Por otro, se determinó que antes de adoptar esta decisión, se llevaría a cabo una asamblea con carácter urgente el día 21 de mayo a las 10:00 de la mañana directamente en el AETCR, con acompañamiento de organizaciones internacionales y la Defensoría del Pueblo.

En la fecha propuesta por el colectivo, la Defensoría del Pueblo - Regional Meta asistió a la reunión convocada en la caseta del ETCR Georgina Ortiz, con participación de MAPP OEA y la Misión de Verificación de la ONU, donde se llegó a los siguientes acuerdos:

1. El colectivo solicitó un pronunciamiento sobre la situación de riesgo de los firmantes de paz de Vistahermosa, por parte de la Gobernación, la Alcaldía municipal, el Ministerio Público y organismos internacionales.
2. Los firmantes solicitaron a las instituciones para que se activaran las medidas de protección a cargo de la UNP, reforzando los esquemas individuales y colectivos.
3. Se solicitó la convocatoria extraordinaria a la mesa de tierras para revisar la postulación de predios.

Posteriormente, el día 23 de mayo de 2023, el CNR-Comunes convocó a una Mesa Técnica de seguridad y protección ampliada, con participación de la Red de Derechos Humanos Albeiro Suárez (REDH-AS). El propósito era emitir un mensaje de alerta sobre los diferentes hechos de riesgo que amenazan directamente a la población firmante de paz y sus familias, incluyendo asesinatos, hostigamientos y amenazas a liderazgos de reincorporación y sus escoltas. En este espacio, las vocerías de la población firmante de paz denunciaron el inminente riesgo de la población que se encuentra ubicada en el AETCR Georgina Ortiz

y mencionaron que no encuentran otra alternativa más favorable para salvaguardar sus vidas que la de desplazarse.

Para formalizar su decisión de desplazarse forzosamente, el AETCR Georgina Ortiz, la Red de Derechos Humanos Albeiro Suárez (REDH-AS) y el Consejo Nacional de Reincorporación CNR-Comunes emitieron un comunicado con fecha del 25 de mayo de 2023, donde expresaron la situación de riesgo y zozobra en la que se encuentran:

(...) En medio de la zozobra, la falta de garantías y la ausencia de atención, hemos decidido salvaguardar nuestras vidas junto a la de nuestras familias, así ello implique comenzar de nuevo en otro territorio. Ahora tendrán que volver buses a la vereda, pero en esta ocasión para sacarnos de aquí porque nos obligaron a salir. Por tal razón Informamos a la comunidad internacional, al gobierno nacional en cabeza del presidente Gustavo Petro Urrego, a los organismos defensores de derechos humanos, que debido a las amenazas, muertes y desplazamientos forzados de compañeros firmantes en nuestro territorio decidimos que:

- 1. Nos declaramos en campamento humanitario hasta el día 31 de mayo.*
- 2. El día 31 de mayo salimos del territorio.¹⁴⁵*

El día 26 de mayo de 2023, el ETCR Georgina Ortiz, la Red de Derechos Humanos Albeiro Suárez (REDH-AS) y el CN -Comunes convocaron para el 29 de mayo la instalación del campamento humanitario en el AETCR. Dicha convocatoria contó con la presencia de la Defensoría del Pueblo - Regional Meta, y se acordó brindar acompañamiento a los firmantes del Acuerdo de Paz.

¹⁴⁵CNR-COMUNES, Red de Derechos Humanos Albeiro Suárez y Colectivo AETCR Georgina Ortiz. [2023, 25 de mayo]. Comunicado a la opinión pública: "Nos obligaron a empacar la maleta".

La Defensoría participó en la primera reunión sostenida con el propósito de definir las medidas logísticas requeridas para llevar a cabo el desplazamiento del colectivo, entre ellas, el traslado de enseres e insumos agropecuarios utilizados para el desarrollo de los proyectos productivos que venían implementándose en el AETCR.

En esta instalación del campamento humanitario, inicialmente se proyectó que alrededor de 200 familias se verían obligadas a desplazarse forzadamente. Sin embargo, esta cifra estaría sujeta a verificación durante en el proceso de consolidación del censo a realizarse entre el 31 de mayo y el 5 de junio de 2023.

El día 31 de mayo de 2023, la Defensoría del Pueblo participó en el PMUV que tuvo lugar

en el aula máxima del ETCR Georgina Ortiz. Se contó con la asistencia de las siguientes entidades: Agencia Nacional de Tierras (ANT), Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), Ministerio del interior - Dirección de Derechos Humanos, Unidad Nacional de Protección (UNP), Unidad de Implementación del Acuerdo de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, MAPP-OEA, Misión ONU Colombia, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), embajadores en Colombia de Cuba y Noruega, Procuraduría General de la Nación - Derechos Humanos, Personería Municipal de Vista Hermosa y la Alcaldía de Vista Hermosa.

Fotografía 4: PMUV realizado en el AETCR Georgina Ortiz. Mayo de 2023



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2023

Del PMUV realizado el 31 de mayo de 2023, se pueden destacar las siguientes conclusiones:

1. El AETCR se encuentra ubicado en el núcleo de la vereda Cooperativa del municipio de Vista Hermosa; por lo tanto, se dispuso la importancia de impulsar acciones coordinadas entre las

administraciones locales y el Gobierno Nacional, con el propósito de fortalecer la presencia institucional y garantizar la protección de las comunidades rurales que habitan en el territorio.

2. Se definió el desplazamiento de las familias del AETCR hacia un espacio transitorio mientras se garantiza el acceso a la tierra para su estable-

cimiento definitivo y estabilización socioeconómica. Para ello, se acordó la elaboración de una hoja de ruta humanitaria de traslado.

3. La Alcaldía municipal se comprometió a intervenir la vía entre Vista Hermosa y el AETCR Georgina Ortiz, especialmente en los puntos de mayor afectación, para facilitar la movilidad terrestre al momento del desplazamiento.

4. Se dispuso la instalación de manera permanente del Puesto de Mando Unificado (PMUV) hasta que se lleve a cabo su desplazamiento.

Es importante destacar que, en este PMUV, la Defensoría del Pueblo hizo un llamado respetuoso a las entidades para que fueran desplegadas todas las acciones necesarias para garantizar condiciones de seguridad en el AETCR mientras se lleva a cabo la ruta de acompañamiento

humanitario en el desplazamiento de las familias. De igual manera, se instó a la institucionalidad presente en el PMUV a asegurarse de que el lugar transitorio de llegada cumpla con condiciones de dignidad y seguridad que permitan garantizar efectivamente los derechos del colectivo en el marco de la emergencia humanitaria.

El 5 de junio de 2023 se llevó a cabo la instalación del PMUV permanente en el AETCR Georgina Ortiz, con el fin de realizar seguimiento, acompañamiento y articulación de esfuerzos interinstitucionales en corresponsabilidad con las autoridades territoriales, que permitan adoptar medidas concretas para proteger de manera eficaz y certera la integridad de los líderes y lideresas sociales, y activar la ruta de tierras y la ruta humanitaria para hacer frente a la situación de emergencia en la que se encuentra la población.

Fotografía 5: PMUV permanente en el AETCR Georgina Ortiz. Junio de 2023



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2023

En este espacio, se destaca la creación de cuatro mesas de trabajo en función de los componentes que requieren ser atendidos, con el objeto de brindar garantías de protección y atención en el marco del desplazamiento de los firmantes de paz del AETCR Georgina Ortiz.

Tabla 27**Mesas de trabajo para la atención de riesgo de desplazamiento masivo en el AETCR
Georgina Ortiz**

Mesa	Temas a trabajar	Ingredientes
Mesa de Tierras	Búsqueda de predios. Solicitud de viabilidades jurídicas y técnicas. Concertación de predios. Procesos administrativos para compra de predios.	IARN ANT SAE Delegados Granada Delegados(as) AETCR CNR Instituciones garantes
Mesa de Cuidado	Educación. Salud. Atención integral a niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, adultos mayores.	ICBF MEN Comisaría de Familia Alcaldía Delegados(as) ETCR Instituciones garantes
Mesa Ruta Humanitaria	Construcción y puesta en marcha del Protocolo de Ruta Humanitaria.	DD. HH. Ministerio Interior Red DD. HH. Albeiro Suárez ARN Alcaldías Delegados(as) ETCR Instituciones garantes
Mesa Campamento Humanitario	Construcción y puesta en marcha del Protocolo Atención en Sitio. Construcción y puesta en marcha del Protocolo Salida Inminente.	DD. HH. Ministerio Interior Alcaldía ARN Delegados ETCR Instituciones garantes

En el caso particular de la mesa de tierras, se priorizó la identificación de predios administrados por la SAE en los siguientes municipios: Villavicencio, Guamal, Cabuyaro, Restrepo y Granada. Asimismo, se propuso la adquisición inicial de mínimo 500 hectáreas para el traslado del AETCR. Posteriormente, el 28 de junio de 2023, se llevó a cabo una reunión de seguimiento a la ruta de acceso a tierras, con participación de liderazgos del AETCR.

En la jornada, se acordó que la SAE recibirá de la ARN una solicitud de arriendo de dos predios

ubicados en el municipio de Guamal, donde se ubicaría de manera transitoria a los firmantes de paz. Este trámite tardaría aproximadamente un mes. En consideración a ello, los liderazgos manifestaron que continuaba en firme su decisión de desplazarse del territorio el 1 de julio de 2023, por lo que solicitaron identificar un lugar transitorio donde pudiera ubicarse el colectivo, hasta que se surta el trámite de arriendo de los predios.

De acuerdo con lo anterior, se planteó su traslado hacia el casco urbano de Granada (Meta), y se programó una reunión con el alcalde de este municipio para coordinar la llegada de los firmantes de paz.

El pasado 29 de junio de 2023, la Defensoría del Pueblo participó en reunión con el alcalde del Municipio de Granada, que contó con la presencia de líderes firmantes de paz, la ARN y representantes de la Fuerza Pública, con el objetivo principal definir un lugar de llegada para la ubicación temporal de los firmantes de paz. En dicha mesa de trabajo, la Alcaldía definió que el lugar de ubicación transitoria sería en la Villa Olímpica del municipio de Granadas. Los firmantes de paz manifestaron que permanecerán en dicho espacio hasta que se les asigne de manera definitiva un predio en condiciones de seguridad y dignidad, pues no media voluntariedad de hacer nuevos desplazamientos.

Finalmente, el desplazamiento de los firmantes se llevó a cabo el 2 de julio de 2023, en un recorrido que comenzó a las 8:00 a.m. desde el AETCR Georgina Ortiz hacia el municipio de Granada, Meta. La Defensoría del Pueblo brindó acompañamiento al colectivo, conformado por 299 personas, incluyendo 170 firmantes de paz. Se llevaron a cabo verificaciones para garantizar que se respetaran sus derechos durante el traslado. Para

la fecha de cierre del presente informe, la Red de Derechos Humanos Albeiro Suárez denuncia el agravamiento de la crisis humanitaria y sanitaria de los firmantes de paz que permanecen en la Villa Olímpica de Granada, debido a fuertes lluvias y la falta de acceso a servicios públicos.¹⁴⁶

La situación de derechos humanos que se ha presentado en los AETCR Mariana Páez y Georgina Ortiz pone de manifiesto la necesidad de garantizar un proceso de reincorporación integral, que involucre los componentes políticos, sociales, económicos y de garantía de seguridad para la población signataria del Acuerdo Final de Paz. Esto debe abordarse desde una perspectiva de derechos humanos, de género y diferencial, multidimensional, territorial, participativa y étnica.

Asimismo, es crucial redireccionar el concepto de protección, pues en lugar de priorizar una respuesta reactiva ante una situación de inseguridad en los territorios que ponga en riesgo a la población en proceso de reincorporación y a comunidades rurales, le corresponde al Gobierno Nacional garantizar unos mínimos que permitan robustecer la presencia del Estado para asegurar la realización efectiva de derechos, como acceso a la tierra, vivienda digna, salud, educación, trabajo, acceso a medios de producción, entre otros.

En este orden de ideas, como bien lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia SU-020 de 2022, la protección de la vida de la población firmante del Acuerdo de Paz requiere partir de un concepto de seguridad integral que propenda por la materialización de los componentes de reincorporación a la vida política, social y económica. Por lo tanto, se hace un llamado a la ARN para que, en conjunto con la ANT y la SAE, avancen en acciones encaminadas a garantizar el derecho a la propiedad de la tierra de la población en proceso

¹⁴⁶ Red de Derechos Humanos Albeiro Suárez. Publicación Twitter 05 de julio 2023.

²¹⁸ de reincorporación, ya sea a través de figuras asociativas o individuales, para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra como mecanismo de no repetición de hechos de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno.

Además, es relevante dar observancia a los documentos emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, donde no solo se han advertido escenarios de riesgo para población en procesos de reincorporación y sus familias, sino que también se han formulado recomendaciones encaminadas a la protección de los derechos humanos a la vida, integridad y seguridad personal de los firmantes del Acuerdo de Paz. Las recomendaciones incluyen la promoción de acciones pedagógicas para el fomento de la convivencia pacífica al interior de los AETCR y en zonas aledañas con presencia de comunidades rurales; el fortalecimiento técnico y administrativo de los Consejos Territoriales de Reincorporación, así como de su capacidad de articulación interinstitucional a nivel municipal, departamental y nacional, y la protección de las personas en proceso de reincorporación que han sido víctimas de hechos de amenaza, asegurando que los esquemas adoptados sean procedentes con el contexto y las dinámicas del conflicto armado en el departamento.

3.1.5 Conclusiones

3.1.5.1 Acceso a tierras

-En relación con los avances en la implementación del proceso de compra de tierras, la Defensoría del Pueblo resalta la primera adjudicación de tierras desde la firma del Acuerdo de Paz, a favor de 28 familias en proceso de reincorporación, mediante la expedición de la Resolución n.º 20234000560766 del 09 de junio de 2023. A través de esta resolución, la ANT adjudica en común y proindiviso los predios denominados

“La Manga” y “La Rinconada”, ubicados en el municipio de Anorí (Antioquia), con una extensión de 53 hectáreas, para el desarrollo de proyectos agrícolas y pecuarios. La diligencia de entrega oficial del predio se llevó a cabo el pasado 14 de junio con el acompañamiento de la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Anorí, la Misión de Verificación de Naciones Unidas, el Instituto Kroc, delegados de Comunales y líderes firmantes de paz.

A ello se le suman, dos adjudicaciones que tuvieron lugar el 20 y 27 de junio de 2023. La primera, sobre el predio denominado “San Luis” (Fonseca, La Guajira) correspondiente al AETCR Pondores, a favor de la Cooperativa Multiactiva para la Paz de Colombia (Coompazcol) y, la segunda, en el predio Lote 2 Reserva “El Pensil” (Icononzo, Tolima) a favor de la Asociación Ganadera Campesina por la Paz (Asogancpaz).

-En relación con los avances en la ruta de compra directa de 15 predios ubicados en los AETCR de Filipinas (Arauca), Pondores (Guajira), La Fila (Tolima), La Variante (Nariño), Miravalle (Caquetá) y El Ceral (Cauca), la Defensoría del Pueblo observa que, entre 2020 y 2022, se registró como avance la adquisición de cinco bienes inmuebles para los AETCR La Fila (Icononzo, Tolima), La Variante (Tumaco, Nariño) y Pondores (Fonseca, La Guajira), respecto de los cuales se adelantaron diligencias de entrega provisional a los colectivos.

En contraste con dicha gestión, se resalta que, para el periodo comprendido entre enero y junio de 2023, la ARN y la ANT avanzaron en la compra directa de siete predios para la consolidación de los AETCR Icononzo, La Variante, Pondores y Miravalles, acciones que tienen incidencia en el reconocimiento de derechos de propiedad de la tierra para firmantes del Acuerdo de Paz.

-La Defensoría del Pueblo considera necesario actualizar las expectativas de los colectivos en lo que respecta a la destinación que tendrían los predios que han sido adquiridos en el periodo de 2020 a 2022, en el marco del proceso de compra que adelanta la ANT. En este sentido, se destaca la labor que adelanta el equipo de tierras de la ARN en materia de acompañamiento técnico y jurídico a la población firmante de paz. Esta labor permitiría definir las rutas de actuación a seguir en relación con cada uno de los bienes inmuebles adquiridos o en proceso de compra, en caso de presentarse un cambio de destinación (fines productivos o de habitabilidad) que demande el desarrollo de nuevas actividades, como visitas técnicas de caracterización agronómica, revisión de nuevos requisitos jurídicos o incluso el inicio o suspensión de estudios de prefactibilidad para la ejecución de proyectos de vivienda rural.

-Es de vital importancia garantizar que la ruta de acceso a tierras para población en proceso de reincorporación no solo priorice el desarrollo de proyectos productivos, sino que comprenda de manera concomitante soluciones de habitabilidad que contribuyan a la disminución de niveles de vulnerabilidad de esta población. Para ello, se hace un llamado a la ARN para que, en conjunto con el Ministerio de Vivienda y la ANT, continúen avanzando en la formulación de rutas y ajustes normativos que garanticen de manera concomitante el acceso efectivo a subsidios de vivienda rural, especialmente cuando se trate de adjudicaciones a asociaciones u organizaciones de cooperativas de firmantes del Acuerdo de Paz.

-La Defensoría del Pueblo resalta la gestión que viene adelantando la ARN en apoyo a la ANT, en materia de acompañamiento a los colectivos en los trámites de postulación de predios para la verificación de condiciones de viabilidad técnica y jurídica. Sin embargo, se observa que persisten obstáculos que obedecen a problemáticas estructurales, asociadas a rezagos en la ac-

tualización y formación catastral, alto número de bienes baldíos sin regularizar, instrumentos de planeación territorial desactualizados y necesidades de actualización y cruce de información sobre delimitantes ambientales.

Esto subraya la necesidad de avanzar en una verdadera articulación territorio-nación que facilite con entidades del orden local, como alcaldías municipales o corporaciones autónomas regionales, el cruce de información en tiempo real. Esto agilizaría la evaluación preliminar de la idoneidad de los predios, disminuyendo así el porcentaje de ofertas retiradas o de desistimientos por parte de los colectivos interesados.

Asimismo, se hace un llamado al IGAC y a gestores catastrales habilitados, para que revistan de celeridad la implementación de la política de catastro multipropósito, gestionando los recursos humanos y presupuestales requeridos para avanzar en procesos de formación y actualización catastral.

-En lo que respecta a la caracterización de población firmante para fines de acceso a la propiedad de la tierra, la Defensoría del Pueblo observa la necesidad de que la ARN sume esfuerzos con la ANT para la suscripción de un instrumento jurídico que facilite el intercambio de información de población reincorporada. Esto permitirá que la ANT cuente con una línea base que le permita ejecutar acciones encaminadas al diligenciamiento del FISO y posterior valoración en el RESO de la población en proceso de reincorporación. Hasta la fecha, la ANT ha avanzado en este proceso un 2,6 % con respecto al universo de familias que habitan por fuera de los AECTR (7.395 personas).

-Es crucial abordar de manera urgente la materialización de garantías de acceso a la tierra para población en proceso de reincorporación que habita fuera de los AETCR, o que se encuentra en las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR). Para

lograrlo, es necesario que la ANT no solo adopte acciones encaminadas al diligenciamiento del FISO, sino también a la valoración definitiva en el RESO. Esto permitirá impulsar la implementación de programas de acceso a tierra en beneficio de la población en reincorporación, garantizando así un proceso colectivo de reinserción socioeconómica que cobije de manera integral a toda la población firmante del Acuerdo de Paz.

-La ANT registra un avance del 2,6 % en el diligenciamiento del FISO, con respecto al universo de familias que habitan por fuera de los AECTR (7.395 personas). En consecuencia, es importante que se continúe avanzando en mecanismos interinstitucionales de intercambio de información. Esto permitirá que la ANT avance en la ejecución del contrato n.º 466 de 2022, cuyo objeto es realizar el diligenciamiento de al menos 4.545 formularios para su posterior inclusión en el RESO.

-La situación de derechos humanos que se ha presentado en los AECTR Mariana Páez y Georgina Ortiz destaca la necesidad de garantizar un proceso de reincorporación integral que involucre los componentes políticos, sociales y económicos, y garantice la seguridad para la población signataria del Acuerdo Final de Paz, desde una perspectiva de derechos humanos, de género y diferencial, multidimensional, territorial, participativa y étnica, como lo establece la Corte Constitucional en la Sentencia SU-020 de 2022. En ese sentido, se hace un llamado a la ARN para que, en conjunto con la ANT y la SAE, avancen en acciones encaminadas a garantizar el derecho a la propiedad de la tierra de la población en proceso de reincorporación, ya sea mediante figuras asociativas o individuales, con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y como mecanismo de no repetición de hechos de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno.

Lo anterior también implica dar observancia a

los documentos emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, donde no solo se han advertido escenarios de riesgo para población en procesos de reincorporación y sus familias, sino que, además, se han formulado recomendaciones encaminadas a la protección de los derechos humanos a la vida, la integridad, la seguridad personal y el acceso a la tierra de los firmantes del Acuerdo de Paz.

3.1.5.2 Vivienda

-La Defensoría del Pueblo observa que, desde la vigencia de 2022, no se han celebrado nuevas contrataciones para la construcción de proyectos de vivienda destinado a la consolidación de los AECTR. En cuanto a los tres AECTR que registran acciones en esa vía, en solo dos espacios se reportan actividades de construcción de vivienda, como es el caso del AECTR Los Monos (Caldono, Cauca) y AECTR Filipinas (Araucaria, Arauca).

No obstante, en estos dos últimos casos se evidencia un preocupante retraso, si se considera que en el AECTR Los Monos se reporta la construcción de 15 viviendas terminadas, frente a 150 soluciones de habitabilidad que se definieron en el Contrato O19F de 2022. Igual caso ocurre con el AECTR Filipinas, donde se registra como acción la construcción de 4 viviendas frente a 187 soluciones de habitabilidad pactadas en el contrato O16F.

-Se destaca que la ARN, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, ha liderado la reactivación del proyecto de Subsidio Familiar de Vivienda Rural para la consolidación del AECTR Llano Grande (Dabeiba, Antioquia), mediante la apertura de la convocatoria pública n.º 001F del 04 de abril de 2023, para la construcción de 109 soluciones de vivienda

3.1.5.3 Sostenibilidad económica

-La Defensoría del Pueblo resalta la aprobación de siete nuevos proyectos colectivos, tras ocho meses sin que el Consejo Nacional de Reincorporación aprobara ningún proyecto. Asimismo, se destacan las acciones adelantadas en materia de acompañamiento técnico para el fortalecimiento de capacidades en los componentes productivos, de mercadeo, empoderamiento, educación financiera, enfoque de género, comunitario y de gestión ambiental.

-Se observa la necesidad de fortalecer la articulación institucional con la Agencia de Desarrollo Rural y con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, con el fin de garantizar que la población en proceso de reincorporación acceda de manera efectiva a componentes de extensión rural, comercialización y fortalecimiento a la asociatividad.

3.1.6 Recomendaciones

• **A la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización y a la Agencia Nacional de Tierras:**

-Revisar las expectativas de los colectivos para actualizar la destinación que tendrán los predios que han sido adquiridos en el periodo comprendido entre 2020 y 2022, en el marco de procesos de compra de tierras, con el fin de definir las rutas institucionales de actuación a seguir en caso de presentarse un cambio en los intereses de los colectivos, bien sea para fines de habitabilidad o para el desarrollo de proyectos productivos.

-Continuar avanzando en mecanismos interinstitucionales de intercambio de información sobre población en reincorporación por fuera de

los AETCR, de modo que la ANT pueda seguir avanzando en la ejecución del contrato n.º 466 de 2022, cuyo objeto es realizar el diligenciamiento de al menos 4.545 FISO.

• **Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización y a la Agencia Nacional de Tierras:**

-Avanzar en la formulación de rutas y modificaciones normativas que garanticen el acceso efectivo a subsidios de vivienda rural, cuando se trate de adjudicaciones a asociaciones u organizaciones de cooperativas de firmantes del Acuerdo de Paz.

• **A la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización, a las corporaciones autónomas regionales y a las alcaldías municipales:**

-Definir acciones que faciliten la articulación territorio–nación para la entrega de información en tiempo real, que permitan agilizar los trámites de expedición de certificados de viabilidad ambiental y usos del suelo, disminuyendo así el porcentaje de ofertas retiradas o de desistimientos por parte de los colectivos interesados.

• **A la Sociedad de Activos Especiales, a la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Agencia Nacional de Tierras:**

-Agilizar los procesos de transferencia de predios a favor de las cooperativas que han formulado un proyecto productivo para ser implementado en dichos bienes inmuebles. Para ello, se hace un llamado a que, en conjunto con el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro, la ARN y la ANT, se definan rutas de articulación

institucional que permitan revestir de celeridad procesos de saneamiento jurídico o inscripción de medidas de extinción judicial del dominio en las ORIP.

• **A la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización, a la Unidad Nacional de Protección y a la Agencia Nacional de Tierras:**

-Dar observancia a los documentos emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, donde no solo se han advertido escenarios de riesgo para población en procesos de reincorporación y sus familias, sino que además se han formulado recomendaciones encaminadas a la protección de los derechos humanos a la vida, integridad, seguridad personal y acceso a la tierra de los firmantes del Acuerdo de Paz.

• **Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:**

-Impulsar la construcción de las soluciones rurales de habitabilidad contratadas desde la vigencia de 2022, llevando a cabo todas las acciones necesarias para avanzar en la habilitación de los potenciales beneficiarios, con el objetivo de garantizar el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) para la población reincorporada de los AETCR Filipinas (Araucuita, Arauca), Los Monos (Caldono, Cauca) y El Doncello (Doncello, Caquetá).

-Avanzar en el trámite del proyecto de modificación de la Resolución 094 de 2021, con el fin de aceptar todas las formas de acceso a la propiedad y facilitar la implementación de proyectos de vivienda ante adjudicaciones otorgadas por la ANT de forma asociativa.

• **Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización:**

-Reactivar los proyectos de SFVR en los sie-

te AETCR que cuentan con estudios de pre-factibilidad y en los cuales se ha determinado la viabilidad de los predios adquiridos para la construcción de soluciones de vivienda. Esto implica adoptar las acciones correspondientes para garantizar la gestión de los recursos requeridos para financiar y dar paso al inicio de obras.

-Facilitar espacios de articulación con la CVC y Corpoguajira para la identificación de rutas jurídicas que permitan definir si hay lugar o no a la habilitación normativa de la ejecución de los proyectos habitacionales en los predios priorizados para los AETCR Ponderos (Fonseca, La Guajira) y Los Monos II (Palmira, Valle del Cauca). Esto es fundamental para avanzar en la gestión de los recursos necesarios para comenzar las obras.

• **Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización:**

-Focalizar y postular potenciales beneficiarios del programa de construcción de vivienda en sitio propio, correspondiente a la vigencia de 2019, con el fin de garantizar soluciones de habitabilidad en suelo rural por fuera de los AETCR.

• **A la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización, a la Agencia de Desarrollo Rural y a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias:**

-Aunar esfuerzos institucionales para garantizar el acceso de la población en proceso de reincorporación a la oferta institucional de extensión rural, comercialización, encadenamientos productivos, agrologística, compras públicas locales de alimentos y asociatividad, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de sus emprendimientos rurales.

3.2 ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL MARCO DEL PROCESO DE REINCORPORACIÓN

3.2.1 Procesos de reunificación familiar de niñas, niños y adolescentes con excombatientes de las FARC-EP en el contexto del Acuerdo de Paz

Después de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), realizada en el Teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre de 2016, se expide el Decreto Ley 897 de 2017, que modifica el Decreto Ley 4138 de 2011, y establece como propósito principal la implementación de una política pública de reincorporación y normalización de los exintegrantes de las FARC-EP.

El punto 3.2.2.7 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera señala que dentro de los planes y programas sociales que se deben implementar se encuentran: *“el de acompañamiento psicosocial; de reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y personas adultas mayo-*

*res, incluyendo medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación”*¹⁴⁷. Posteriormente, el Consejo Nacional de Reincorporación, en la sesión número 59 realizada el 26 de febrero de 2018, avala la creación de la Mesa Interinstitucional de Reunificación Familiar para atender los compromisos derivados punto 3.2.2.7 del Acuerdo de Paz.

Por ello la Agencia para la Reincorporación y Normalización -ARN- como entidad encargada de liderar la implementación de esas políticas públicas y después de la promulgación del Documento CONPES 3931 del 22 de junio de 2018, asumió la tarea de establecer una mesa de articulación institucional para la formulación del Programa de Reunificación Familiar y buscó la participación de entidades estatales que por su misión pueden aportar al proceso de reunificación familiar de las niñas, niños y adolescentes, hijas, hijos y familiares de excombatientes de las FARC – EP que durante el desarrollo del conflicto armado quedaron al cuidado de terceros, quienes adelantaron tareas de cuidado y asumieron su registro. También, el documento CONPES en el apartado 4.4 establece las limitadas condiciones para el acceso y atención de los derechos fundamentales

¹⁴⁷Gobierno Nacional – FARC – EP - Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, página 76, Bogotá, D.C. 24 de noviembre de 2016.

e integrales de los exintegrantes de las FARC – EP y sus familias.¹⁴⁸

3.2.1.1. La problemática

En el año 2017 la Universidad Nacional de Colombia adelanta un proceso de caracterización, a las y los excombatientes de las FARC EP, a través de la aplicación de un censo a 10.015 personas en el que se obtienen los siguientes resultados:

Se han identificado 93 personas en proceso de reincorporación que están interesadas en recuperar la custodia o reunificarse con alrededor de 190 hijas – hijos, con quienes se busca implementar el proceso de reunificación familiar, de esas 93 personas, el 87% dicen conocer el lugar de vivienda de sus hijas-hijos, mientras que el 13% no conocen el lugar de vivienda de sus hijas - hijos.

Tabla 28

Resultados generales obtenidos del censo aplicado por la Universidad Nacional de Colombia a excombatientes de las FARC–EP

RESULTADOS GENERALES		
Interés por reencontrarse con sus familias	7.681 personas	76,7 %
Interés por recuperar la custodia de sus hijas e hijos	1.924 personas	35,55 %

Fuente: Elaborada por la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado.

3.2.1.2 Enfoque de derechos

El Programa de Reunificación Familiar busca contribuir a la protección y garantía del goce efectivo de los derechos de todos los exintegrantes FARC-EP en proceso de reincorporación, en el entendido de que los derechos humanos son inherentes a todas las personas por igual. De manera prevalente, establece que la garantía de derechos de las niñas, niños y jóvenes a la identidad y a la información, según los artículos 25 y 34 del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), son fundamentales para el desarrollo e implementación de dicho programa.

3.2.1.3 Avances en el proceso y desarrollo del Programa de Reunificación Familiar

El Programa de Reunificación Familiar fue diseñado con la participación de las siguientes entidades estatales:

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
- Registraduría Nacional del Estado Civil
- Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD)

¹⁴⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social - Departamento Nacional de Planeación (DNP). [2018, 22 de junio]. Documento CONPES 3139 – Política Nacional para la reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC–EP, pág. 52.

- Defensoría del Pueblo
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLyCF)
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

Durante 2021 y 2022, se realizaron ajustes al programa, y solo quedó pendiente de aprobación por parte del Consejo Nacional de Reincorporación. Sin embargo, a pesar de haberse llevado a cabo reuniones de dicho Consejo, este aún no se ha aprobado. Esto implica que las entidades involucradas y definidas para realizar las tareas no pueden iniciar acciones de manera coordinada y articulada para alcanzar las metas y propósitos del programa.

En la medida en que pase el tiempo sin la aprobación del programa, aumenta la dificultad para su implementación, ya que los sujetos para quienes fue diseñado, las niñas, niños y adolescentes hijos de excombatientes, van acercándose al cumplimiento de su mayoría de edad. Esto hace que el programa sea completamente inocuo en relación con los propósitos de reunificación familiar.

Dado lo anterior, se insta al Gobierno Nacional a que convoque con carácter de urgencia al Consejo Nacional de Reincorporación para que acoja y apruebe el Programa de Reunificación Familiar. Esto permitirá incentivar los procesos de articulación y coordinación interinstitucional que permitan su implementación con acciones integrales, urgentes, focalizadas y eficaces.

3.2.2 Programa Camino Diferencial de Vida (CDV)

Para el año 2023, se encuentra que 118 jóvenes se están beneficiando de este programa:

- Activos: 108.
- Ausentes: 10.
- Fallecidos: 3.
- Limitante definitiva: 1.
- Limitante temporal: 2.

3.2.2.1 Avance en el componente “Sostenibilidad económica”, referente a los proyectos productivos de los y las jóvenes beneficiarias(os) del programa

Entre el 1.º de enero y el 30 de mayo de 2023, 15 jóvenes (5 mujeres y 10 hombres) en proceso de reincorporación se vincularon en 12 proyectos productivos por un valor de \$678.030.761. De esta suma, \$472.000.000 provienen del Presupuesto General de la Nación, \$200.030.761 del cierre financiero por el MPTF (Fondo Multidonante) y \$6.000.000 del cierre financiero de otras fuentes. Estos proyectos se encuentran ubicados en estas líneas productivas: comercio (2), pecuario (8) y servicios (2), y están ubicados en los departamentos de Antioquia (2), Bolívar (1), Cauca (2), Chocó (1), Meta (1), Nariño (1), Norte de Santander (1), Putumayo (1), Tolima (1) y Valle del Cauca (1). Lo anterior está distribuido de la siguiente manera:

-Hay un aumento del 12 % de las y los 118 jóvenes que iniciaron proyectos productivos en el periodo del 1.º de enero al 30 de mayo del año en curso.

-Es importante recalcar la importancia y la necesidad de seguir fortaleciendo la vinculación a los proyectos productivos de los y las jóvenes del Programa CDV, con el fin de brindar herramientas para la superación de la situación socioeconómica de esta población.

3.2.2.2. Avance en el componente “Habitabilidad y vivienda”

Los siguientes son algunos de los avances en dicho componente:

-Procesos de ahorro activos en el Fondo Nacional del Ahorro: 4 mujeres, 5 hombres (9 personas para el año 2022).

-Vivienda propia totalmente pagada: 6 mujeres (5 mujeres para el año 2022).

-Vivienda propia en proceso de pago: 3 mujeres (3 mujeres para el año 2022).

En el *Tercer Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz* de la Defensoría del Pueblo, no se proporciona información sobre el componente “Habitabilidad y vivienda” en relación con el año anterior. Además, según el informe de rendición de cuentas de la ARN del año 2022¹⁴⁹, no queda claro si las personas incluidas en los avances de este componente corresponden a información nueva o hace referencia a información total desde el inicio del programa, ya que se reportan casi las mismas cifras, con excepción de una mujer adicional que tiene su vivienda totalmente pagada.

En ese sentido, es importante fortalecer las herramientas para que los y las jóvenes beneficiarias(os) del Programa CDV tengan, en el mediano y largo plazo, acceso a vivienda propia o a condiciones dignas de habitabilidad de un inmueble.

3.2.2.3 Avance en el componente “Familia” (incluye sus hijos e hijas)

En el ejercicio del acompañamiento familiar y de redes de apoyo, se han identificado las necesidades de las familias en temas de salud, educación, vivienda digna, proyectos productivos, entre otros, con el fin fortalecer la consecución de oportunidades y ofertas para estas familias y jóvenes. Se ha prestado especial atención a la situación de los hijos e hijas de los y las jóvenes, buscando facilitar su acceso a la oferta pública en temas de atención integral a la primera infancia y verificando su vinculación y acceso a servicios de salud.

Se conocieron las siguientes cifras:

-Son madres 52 mujeres y 23 hombres son padres.

-Estos 75 jóvenes tienen 98 hijos e hijas.

Por otra parte, se informa que la Mesa de Reunificación Familiar ha desarrollado sesiones durante la vigencia 2023 y que, como producto de la Mesa Técnica, se encuentra el documento que contiene el Programa de Reunificación Familiar, terminado en el segundo semestre de 2022. No obstante, este programa aún está pendiente de presentación y aprobación por parte del Consejo Nacional de Reincorporación.

Actualmente, la mesa continúa reuniéndose con el fin de avanzar, definir y desarrollar aspectos técnicos que se contemplan en el documento del Programa de Reunificación Familiar y que son necesarios para su implementación. Adicionalmente, desde este espacio se han realizado aportes conceptuales para la construcción del Programa de Reincorporación Integral:

¹⁴⁹https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/SiteAssets/Informe_Individual_Rendicion_Cuentas_PAZ-Vigencia_2022.pdf

-Para el componente “Familia” no se informa cuál es el avance real. Se menciona que se moviliza la oferta pública en atención integral a la primera infancia, sin embargo, no se brinda información acerca de qué se ha logrado para ellos y ellas. Adicional, se brinda información sobre la atención en primera infancia de los hijos e hijas de las personas en reincorporación en los espacios ETCR con oferta del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sin embargo, no viene desagregada la información para los y las jóvenes beneficiarios del Programa CDV.

-Respecto a la Mesa de Reunificación Familiar, a pesar de haberse recomendado en el Tercer Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz de la Defensoría, la importancia de fortalecer los procesos de reunificación familiar, fortaleciendo la implementación del programa de reunificación familiar y la continuidad de las instituciones competentes en la Mesa Intersectorial de Reunificación, actualmente se cuenta únicamente con el documento “Programa de reunificación Familiar”, el cual se encuentra a la espera de ser aprobado desde el segundo semestre de 2022. Se hace necesario realizar un llamado con el fin de que la Mesa de Reunificación Familiar funcione conforme se estableció en el Acuerdo Final.

3.2.2.3 Avance en el componente “Salud”

El 99,15 % de las personas beneficiarias del programa Camino Diferencial de Vida se encuentran afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), lo que equivale a 117 personas. De estas, 116 se encuentran en estado activo de afiliación, mientras que una se encuentra en estado retirado en el régimen contributivo. Una persona sin afiliación registra en estado ausente

del proceso de reincorporación, lo que suma un total de 118 personas en el programa.

Por su parte, 118 jóvenes 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.

Con relación al informe de rendición de cuentas de la ARN del año 2021 (ya que en el año 2022 no se reportó avance de este ítem), en donde se reportaron 111 jóvenes participantes 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, se reporta que la totalidad de las personas beneficiarias del programa (118) participaron en estos procesos de formación.

3.2.2.4 Avance en el componente “Bienestar Psicosocial”

Se reportan los siguientes avances en este componente:

- 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: fueron beneficiarios 39 hombres y 40 mujeres.

- Atención psicológica por UNICEF: 11 mujeres y 4 hombres.

- Jóvenes con situación militar definida: 34.

Se destaca que, a pesar de haber recomendado en el Tercer Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz de la Defensoría que la

228 “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”, de la cual se habían beneficiado 79 jóvenes, no fuera únicamente piloto para que todos y todas las jóvenes del programa CDV se beneficiaran, solo se ha avanzado en la atención psicosocial de 15 personas (UNICEF).

En el Tercer Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz de la Defensoría no se proporcionó información sobre la situación militar de los hombres beneficiarios del Programa CDV, por lo que en este momento se conoce que solo 34 de ellos tienen su situación militar definida.

3.2.2.5 Avance en el componente “Educación”

La ARN reporta que:

- 54 son bachilleres.
- 44 se encuentran cursando estudios en proceso de formación para el trabajo.
- 17 cuentan con programas aprobados.
- 90 se encuentran estudiando actualmente, de los cuales 4 están vinculados a educación superior.

Según el Tercer Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz, 57 jóvenes eran bachilleres para la vigencia 2022, lo cual constituye una inconsistencia. Por otro lado, 33 jóvenes se encontraban estudiando en el 2022, cifra que representa un aumento de 57 jóvenes que actualmente se encuentran estudiando; hay un aumento en una persona vinculada a la educación superior con referencia al año anterior; finalmente, se presentó una disminución de dos personas cursando estudios en proceso de formación para el trabajo, pero no es claro si culminaron la formación o se retiraron.

3.2.2.6 Avance en el componente “Comunitario”

En el marco del objetivo estratégico n.º 2 de la ARN: “Desarrollar procesos institucionales e impulsar iniciativas comunitarias que favorezcan la convivencia, la reconciliación, la reconstrucción del tejido social y la prevención de la estigmatización”, la entidad implementa los procesos estratégicos que se mencionan en los siguientes apartados.



3.2.3 Agendas Territoriales de Reincorporación Comunitaria (ATRC)

Promueve la participación a través del fortalecimiento de procesos organizativos de base, contribuyendo a la prevención de la estigmatización, la convivencia y la reconciliación, desde una perspectiva que incorpora enfoques diferenciales. Participan personas en proceso de reincorporación y la comunidad receptora mediante la construcción participativa de ATRC, las cuales se definen como una herramienta de planeación a largo plazo entre exintegrantes de las FARC-EP y comunidades que contribuye a la reconciliación, la convivencia y la prevención de la estigmatización.

Se reportó que durante los primeros cinco meses de 2023 se avanzó en la implementación y cierre de 65 ATRC en los 32 departamentos del país, los cuales iniciaron en el año 2021.

Los procesos antes mencionados se desarrollaron mediante el convenio 1217-2021 suscrito con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con un aporte por parte de la ARN de \$22.876.200.000. Este convenio benefició a aproximadamente 3250 personas de manera directa y a una 16.250 de manera indirecta, incluyendo personas en proceso de reincorporación, comunidades, NNAJ y territorios en donde se ejecutó la iniciativa. Es importante indicar que el convenio finalizará el 30 de junio de 2023.

Por otra parte, durante el periodo indicado, se avanzó en la etapa precontractual que permitirá implementar a partir del mes de agosto de 2023 y durante 14 meses 66 nuevas ATRC, de acuerdo con el siguiente diseño técnico:

- Etapa 0: Aprestamiento administrativo y técnico.
- Etapa 1: Despliegue territorial.

- Etapa 2: Construcción de condiciones.
- Etapa 3: Definición de ATRC y planes de acción.
- Etapa 4: Implementación ATRC y Planes.
- Etapa 5: Cierre.

3.2.4 Prevención temprana y superación de la estigmatización

Se formuló y aprobó la estrategia para la prevención temprana y superación de la estigmatización, basada en cuatro líneas de acción que fueron aprobadas en la sesión 106 de 2019 del Consejo Nacional de Reincorporación:

- Sensibilización para la transformación de percepciones e imaginarios para la reincorporación, mediante el fortalecimiento institucional.
- Promoción de mensajes que fomenten el respeto y el reconocimiento de la diferencia, dirigidos a la prevención temprana y superación de la estigmatización.
- Restablecimiento de relaciones sociales, comunitarias y recuperación de la confianza.
- Promoción de la corresponsabilidad con el sector privado y mixto, orientada a la reducción de la estigmatización de personas en proceso de reincorporación.

Asimismo, con el fin de reducir los riesgos de victimización y reincidencia de las personas en reintegración/reincorporación, la ARN cuenta con el proyecto BPIN n.º 2018011000564, aprobado por el Departamento Nacional de Planeación.

En el periodo mencionado, se suscribió el Convenio 998-2023 entre la ARN y la Organiza-

ción de Estados Iberoamericanos (OEI), con el fin de “aunar esfuerzos técnicos, financieros y humanos para el fortalecimiento de capacidades y habilidades desde el ámbito individual, comunitario e institucional, en el marco de la prevención temprana y superación de la estigmatización dirigida a personas en proceso de reincorporación, sus familias, comunidades e instituciones”. Este convenio se está ejecutando con corte al 15 de diciembre del año en curso en los siguientes municipios:

Departamento	Municipio
Antioquia	Dabeiba
	Remedios
Norte de Santander	Tibú
	Ocaña
Cauca	Miranda
	Caldono
	El Tambo
	Santander de Quilichao
Nariño	Pasto
Tolima	Cunday
Huila	Algeciras
Caquetá	San Vicente del Caguán
Guaviare	San José del Guaviare
Meta	Mesetas
Meta	Arauquita

Fuente: ARN, mayo de 2023.



3.3 ESCENARIOS DE RIESGO PARA LA POBLACIÓN EN PROCESO DE REINCORPORACIÓN Y SITUACIÓN DE SEGURIDAD EN LOS AETCR, LAS NAR Y LAS REGIONES EN LAS CUALES SE ENCUENTRAN DICHS ESPACIOS

Con base en las Alertas Tempranas (AT) e Informes de Seguimiento (IS) que identifican riesgos y amenazas para excombatientes de las antiguas FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) ha podido identificar algunos rasgos comunes al interior de las ocho macrorregiones en las cuales el SAT divide el país para su ejercicio de monitoreo y análisis (Noroccidente, Caribe, Sur Amazonía, Suroccidente, Nororiente, Centro Andina, Centro Oriente y Orinoquía).

Como se verá a continuación, el común denominador permite evidenciar unas afectaciones diferenciales para las personas en proceso de reincorporación (PPR), particularmente para quienes se asientan en las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), zonas aledañas a AETCR o donde efectúan dicho proceso de forma dispersa, particularmente, ante los vacíos de presencia institucional. Los hechos vulneradores de derechos derivados del accionar de grupos armados ilegales para PPR asentadas en AETCR, si bien parecen ser menores en número (posiblemente porque aún persiste alguna forma de presencia institucional en esas zonas), no significa que hayan estado exentas de otras formas de amenaza.

En suma, la persistencia de las dinámicas del con-

flicto armado y crimen organizado en las zonas donde existen NAR, AETCR u otros sectores donde las PPR adelantan su reincorporación han seguido impactando directamente a esta población, con matices que varían en función de:

i. Los rasgos territoriales: Cada territorio supone posibles fortalezas o vulnerabilidades que exponen tanto a PPR como a los demás grupos poblacionales a ser afectados por determinados repertorios de violencia.

ii. Las dinámicas propias de la violencia en el contexto del conflicto armado y del crimen organizado: En las zonas del país donde hay disputa entre diversos grupos ilegales, el riesgo para PPR (tanto en AETCR, NAR, zonas dispersas y aledañas) es importante, toda vez que estas poblaciones suelen ser objeto de estigmatización, presión para vincularse a los grupos, entre otras. Por su parte, en zonas donde hay acuerdos de distribución territorial o un solo actor ostenta el control de la ilegalidad, hay menores riesgos para la población en términos de violencia homicida o de mayor impacto, pero los riesgos se basan en formas más silenciosas de afectación, como amenazas, conminación al desplazamiento, entre otros. Muestra de ello, por ejemplo, es la situación de amenaza generalizada contra PPR, sus familias y proyectos

232 productivos en el AETCR Mariana Páez en Mesetas (Meta) durante el año en curso.

iii. Si se trata de zonas con mayor o menor presencia institucional, donde las NAR, zonas aledañas a AETCR y otros sectores alejados comportan más exposición al riesgo para esta población.

A continuación, se presentan los factores de amenaza y riesgo para esta población en cada una de las macrorregiones:

Tabla 29
Factores de riesgo para población en proceso de reincorporación, 2023

Macrorregión	Diagnóstico general del riesgo y amenaza
Noroccidente [Antioquia, Córdoba, Chocó, Urabá, - Bajo Cauca y sur de Córdoba]	<p>La situación actual de seguridad de los AETCR, así como de las NAR ubicadas en Antioquia y Chocó, está directamente relacionada con los escenarios de riesgo que se han advertido a través de las Alertas Tempranas 009-19 para Dabeiba, Peque, Uramita y Cañasgordas; 027-19 para Urrao y Frontino; 049-19 para Quibdó; 004-20 para Briceño e Ituango; 009-20 para los municipios de Riosucio y Carmen del Darién; y la 023-22 para Amalfi, Anorí, Remedios, Segovia, Vegachí, y sus respectivos informes de seguimiento. Al respecto, el SAT ha señalado el riesgo particular en que se encuentran las personas en proceso de reincorporación (PPR) y sus familiares, como consecuencia de amenazas, intimidaciones, homicidios selectivos y desplazamiento forzado en su contra. Asimismo, se debe señalar que los escenarios de riesgo en los que está inmersa esta población hacen parte de la dinámicas propias del conflicto armado en cada uno de los territorios que componen la región noroccidental, de ahí que sea necesario hacer énfasis en los diversos procesos de fortalecimiento y expansión de las AGC en Córdoba, Chocó y Antioquia; la disputa territorial que tienen con otros grupos sucesores del paramilitarismo y con el ELN y facciones disidentes de las antiguas FARC-EP autodenominadas Frente 18 y 36.</p> <p>Sumado a lo anterior, en los territorios focalizados por el Sistema de Alertas Tempranas para esta región, existen problemáticas asociadas al confinamiento y restricción a la movilidad de las comunidades étnicas presentes, y al aumento de los cultivos de uso ilícito y amenazas a los líderes de las comunidades étnicas de la zona por parte de las AGC, que buscan respaldo comunitario para evitar procesos de erradicación forzada, entre otras tantas.</p>
Caribe [Bolívar, San Andrés y Providencia, Sucre, Atlántico, Cesar, Magdalena y La Guajira]	<p>En la macrorregión Caribe, se encuentran dos AETCR: Simón Trinidad, en Tierra Grata (Cesar), y Amaury Rodríguez, en Pondores (Guajira); no se encuentran NAR este territorio. Es de señalar que desde su creación en 2016 en el AETCR Simón Trinidad no se han presentado hechos ni incidentes que hayan afectado la seguridad de las personas firmantes del Acuerdo de Paz allí establecidas. Sin embargo, algunos de sus integrantes han sido objeto de las llamadas extorsivas carcelarias, por personas presuntamente identificadas como integrantes de las AGC.</p> <p>Respecto a personas firmantes del Acuerdo de Paz que se hallan por fuera del AETCR Simón Trinidad, se pudo identificar el intento de retención de uno de sus integrantes por parte del ELN, para trasladarlo hacia otro lugar y que fuera interrogado por miembros de una estructura del Frente de Guerra Norte. Pudo librarse de este hecho, debido a que conocía, desde que estuvo en las filas insurgentes, a algunos de ellos y a que les comprobó que no estaba involucrado en actividades con la Fuerza Pública.</p> <p>Por su parte, sobre los integrantes del AETCR de Pondores, se ha identificado un potencial riesgo por la presencia de grupos armados ilegales como el ELN y las AGC, en zonas aledañas al AETCR, quienes, si bien no han arremetido directamente contra esta población, no se descarta la posible ocurrencia de violaciones a sus derechos fundamentales. Vale la pena destacar que la presencia de actores armados pone en entredicho la eficiente implementación de las acciones de reincorporación social y económica, en tanto se incrementan los escenarios de vulnerabilidad derivados de las condiciones de inseguridad y ausencia estatal.</p>

Sur - Amazonía
(Huila, Caquetá,
Putumayo, Amazo-
nas)

En la Macrorregión Sur - Amazonía se han advertido riesgos para el AETCR Heiler Mosquera (La Carmelita, Puerto Asís, Putumayo, AT n.º 013-21), la NAR La Granja- COOMUCON (Puerto Guzmán, Putumayo, AT n.º 001-21), y para personas en proceso de reincorporación dispersas en Puerto Leguizamo (Putumayo, AT n.º 002-22), La Montañita, Paujil, Solano y Cartagena del Chairá (Caquetá, AT n.º 011-22), Puerto Rico y El Doncello (Caquetá, AT n.º 007-21), San José del Fragua, Curillo, Solita y Piamonte (Caquetá y Cauca, AT n.º 001-21), Nátaga y La Plata (Huila, AT n.º 025-21), y Algeciras (Huila, AT n.º 043-20). Varias de las AT en mención refieren adicionalmente riesgos extendidos para los núcleos familiares y las formas asociativas de la reincorporación.

Sin perjuicio de lo anterior, se adelanta acompañamiento y monitoreo focalizado para la identificación de riesgos en los AETCR del Caquetá (San Vicente del Caguán, la Montañita y El Doncello, este último trasladado desde el sector de Playa Rica, La Macarena, Meta, en diciembre de 2021), y en las distintas expresiones territoriales de la reincorporación (NAR y población dispersa) de los departamentos de Huila, Putumayo, Caquetá y Amazonas.

Resultado de lo advertido y monitoreado, en el caso del Putumayo, los riesgos diferenciados para personas firmantes del Acuerdo de Paz se encuentran relacionados con la dinámica de disputa que, desde el 2018, libran las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP Frente Primero Carolina Ramírez (Estado Mayor Central) y los ahora autodenominados Comandos Bolivarianos de la Frontera (Segunda Marquetalia). Los niveles de riesgo y afectación humanitaria de la NAR La Granja COMUCCON son particularmente críticos y guardan conexión con la situación de seguridad del AETCR Heiler Mosquera, dado el fuerte relacionamiento entre las personas en proceso de reincorporación de uno u otro espacio. En este contexto, marca un punto de inflexión el asesinato, en febrero de 2022, de Jorge Santofimio, al haber impactado determinadamente las bases organizativas y de liderazgo de la cooperativa, así como por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodearon el hecho. De manera reciente, se registró el homicidio del firmante del Acuerdo de Paz, Diego Mauricio Mejía, ocurrido en el municipio de Puerto Asís el 9 de abril de 2023. El Sr. Mejía ejercía como escolta de protección de la familia del Sr. Santofimio, era compareciente ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y hacía parte del Consejo Departamental del Partido Comunes.

Respecto del AETCR Urías Rondón en El Doncello (Caquetá), no se reportan incidentes de seguridad recientes, lo que podría estar relacionado con su ubicación sobre la vía principal que conecta a este municipio con Puerto Rico, la asignación de unidades militares permanente en la zona y el funcionamiento de espacios como la Mesa de Reincorporación.

En el caso del AETCR Óscar Mondragón (Miravalle, ZRC del Río Pato y Valle de Balsillas, San Vicente del Caguán), la situación de seguridad tiende a tornarse compleja, debido a la presencia de la Segunda Marquetalia - Columna Teófilo Forero y el interés del Estado Mayor Central sobre esta área. Si bien no se conocen intromisiones de este actor armado en el AETCR, el atentado contra la vida del coordinador del espacio, el Sr. Franklin González en el mes diciembre del 2022, puso en evidencia la vulnerabilidad de quienes aún permanecen en este AETCR, debido a la falta de conectividad en la zona, lo que incluye señal de telefonía celular, ausencia de iluminación e incluso la imposibilidad de reacción inmediata por parte de la Policía UNIPPEP, que se encuentra apostada en la zona. Es importante resaltar una solicitud reiterada de las personas en proceso de reincorporación para que no se asignen unidades militares que tienen una función contrainsurgente, como es el caso de los BATOT 70 del Comando Específico del Caguán (CEC), pues consideran que ello incrementa el riesgo de los firmantes en el contexto actual.

En el caso de la AETCR de Agua Bonita, en La Montañita, las personas firmantes han manifestado riesgos en la vía de acceso al espacio, donde se ha presentado hurto de motocicletas y, en el año 2022, el atentado contra uno de los firmantes que fue interceptado por hombres armados sin identificar mientras se movilizaba en su motocicleta. En este territorio se ha acusado la presencia de personas armadas, que no son asociadas a un grupo armado en particular, en cercanías al AETCR de Agua Bonita y al interior del centro poblado. Asimismo, los firmantes del Espacio de Agua Bonita han manifestado ser objeto de llamadas extorsivas, así como de operaciones de inteligencia. En esta zona, si bien el riesgo se observa mayormente hacia las personas en proceso de reincorporación que se ubican de manera dispersa en esta localidad, es posible que este se traslade al AETCR de Agua Bonita,

<p>Sur - Amazonía (Huila, Caquetá, Putumayo, Amazonas)</p>	<p>teniendo en cuenta que en algunos casos la población dispersa acude a esta zona como mecanismo de autoprotección.</p> <p>En el caso del Huila, particularmente en el municipio de Algeciras, hace operación la Segunda Marquetalia. En paralelo, se identificaría el interés presunto del Frente Dagoberto Ramos, perteneciente al Bloque Jacobo Arenas (anterior Comando Coordinador de Occidente), de ingresar a este territorio. En La Plata ejerce control hegemónico el Frente Dagoberto Ramos. Dado que en el departamento no se establecieron ETCR y existió discusión sobre la caracterización de un NAR en Algeciras y Neiva, el proceso de reincorporación se adelanta, en su mayoría, de manera individual con un amplio grado de dispersión. En el contexto anotado, el homicidio de Ronal Rojas, en julio de 2022, resultó particularmente grave por su grado de liderazgo y representatividad en la zona.</p>
<p>Suroccidente (Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Pacífico Tumaco)</p>	<p>Zona con presencia histórica de distintos grupos armados que se valen del carácter geoestratégico del territorio para buscar controlar diversas economías ilegales, aprovechándose de factores estructurales de vulnerabilidad del territorio y su población.</p> <p>Los grupos armados ilegales que realizan acciones delictivas han tenido propósitos expansivos de consolidación y de disputa. En medio de la violencia emprendida por dichos actores en este escenario, la Defensoría del Pueblo ha identificado que la población en proceso de reincorporación continúa gravemente expuesta a las vulneraciones de sus derechos, así como a infracciones al DIH, con impactos claros sobre sus proyectos productivos y de liderazgo desarrollados en los municipios donde se establecieron los AETCR, que en esta macrorregión son cinco: cuatro en Cauca y uno en Nariño.</p> <p>En el primer ente territorial, tres de los AETCR se ubican en la región Norte: Miranda (Monte-rredondo), Buenos Aires (La Elvira) y Caldon (Pueblo Nuevo). El AETCR restante se ubica en Patía el Estrecho, el cual fue trasladado desde Policarpa (La Paloma), Nariño. Como se señaló en la AT 035-18 y posteriormente en su informe de seguimiento, uno de los principales riesgos para este grupo poblacional es la presencia de grupos armados ilegales en las zonas aledañas a los hoy AETCR, lo cual termina afectando la implementación del Acuerdo Final de Paz por dos factores: 1) quienes se acogieron al Acuerdo Final de Paz son considerados “traidores” por las disidencias, incrementando las amenazas e intimidaciones, especialmente contra los líderes en cada uno de los espacios y 2) el abandono de los espacios, así como el rearme, de quienes se encuentran inconformes por la lentitud de los avances en la implementación y que no ven cumplimiento, pueden ser seducidos y reclutados por otros grupos armados ilegales, incluidas las facciones disidentes.</p> <p>Por su parte, en el AETCR de La Variante (Tumaco), las amenazas para las PPR provienen, fundamentalmente, de la pugna que aún tiene lugar en esa zona entre grupos adscritos a la facción disidente Bloque Jacobo Arenas (antiguamente conocido como el Comando Coordinador de Occidente del autodenominado Estado Mayor Central), el Frente 30 Rafael Aguilera y columna Móvil Urías Rondón, la Segunda Marquetalia (Coordinadora Guerrillera del Pacífico), el frente Oliver Sinisterra, Columna Móvil Iván Ríos y grupos de crimen organizado adscritos a uno u otro bando. Este antiguo AETCR, desde su creación, ha visto reducido el número de sus miembros, justamente por la dinámica de presión de los grupos armados ilegales. De hecho, este municipio es el más afectado por conductas vulneradoras de los derechos de población en proceso de reincorporación en un número superior a 22.</p> <p>En esta macrorregión, las personas firmantes que adelantan su proceso en NAR y zonas dispersas afrontan también riesgos derivados del contexto de amenaza que supone el afianzamiento de facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, del ELN y grupos de crimen organizado. Vale destacar, por ejemplo, la situación de las PPR que se asientan en Argelia (Cauca), las cuales han sido blanco de diversos ataques contra su vida e integridad física, en un entorno donde se disputan el control la facción disidente Bloque Jacobo Arenas (antiguamente conocido como el Comando Coordinador de Occidente del autodenominado Estado Mayor Central) y el ELN. En ese tipo de entornos de disputa armada, han sido frecuentes los impactos sobre PPR derivados de la estigmatización en su contra, toda vez que son acusadas de apoyar a uno u otro bando, así como los efectos contra sus proyectos productivos.</p> <p>Es importante señalar a la H. Corte, el caso más reciente de homicidio de un signatario del Acuerdo en el contexto territorial de Argelia (Cauca): El día 3 de mayo se informó la muerte</p>

Suroccidente (Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Pacífico y Tumaco)	<p>del Sr. Diego Peña Calderón. De acuerdo a lo allegado, mientras el Sr. Peña se encontraba departiendo con un amigo en su lugar de residencia, un desconocido desenfundó un arma de fuego y disparó causándole la muerte.</p> <p>En Cali, por su parte, como principal centro urbano de la macrorregión, tanto quienes se asientan en NAR como quienes adelantan la reincorporación de forma dispersa, se han visto afectados por pugnas entre grupos de crimen organizado, así como los intereses que las facciones disidentes tienen sobre esta zona por medio de milicias [ver para el efecto AT 001-22].</p>
Nororiental (Santander, Norte de Santander, Magdalena Medio, Ocaña y sur de Bolívar)	<p>En esta macrorregión, se destacan dos subregiones que concentran el riesgo para la población en proceso de reincorporación ubicada en AETCR: Catatumbo y Magdalena Medio.</p> <p>La dinámica de la región del Catatumbo ha estado signada desde el año 2018 por un ambiente de confrontación entre las guerrillas del ELN y el EPL, y en paralelo, un crecimiento y expansión de las disidencias de las FARC, Frente 33. Ambos escenarios denotan riesgos para las personas en proceso de desmovilización y reincorporación, el cual ha venido aumentando.</p> <p>Conforme la confrontación fue escalando y expandiéndose en el territorio, los riesgos para estos reincorporados aumentaron. Esta situación incidió negativamente en el desarrollo de sus procesos organizativos, al tiempo que generó dificultades para el monitoreo y acompañamiento institucional a los núcleos de asentamiento de estas personas.</p> <p>Por su parte, en el Magdalena Medio, especialmente en los municipios de Barrancabermeja, Simacota, Puerto Wilches y Yondó, el escenario de riesgo para esta población se ha incrementado por el accionar de grupos armados ilegales como AGC y ELN, así como por la entrada expansiva de facciones disidentes de las FARC.</p> <p>En el municipio de Yondó, se ubica la NAR en la vereda San Francisco, zona aledaña del Espacio Territorial de Reincorporación y Capacitación [ETCR] de Carrizal, ubicado en Remedios, Antioquia. Sin embargo, no hay una clara intervención por parte de la institucionalidad local y regional en clave de prevención y protección, situación que incrementa el riesgo, consecuencia de la pretensión de reconfiguración del orden local por parte de los actores armados ilegales allí presentes.</p>
Centroandina (Bogotá, Cundinamarca, Soacha, Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima)	<p>En el departamento de Risaralda se ubica, en el municipio de Pueblo Rico, el NAR Jimmi Tamatá. Esta zona continúa siendo de dominio y presencia [aunque esporádica] del ELN, lo que produjo que varias personas -ubicadas en esta NAR- se desplazaran y abandonaran el área. Además, se tiene información según la cual el grupo armado ilegal AGC pretende ingresar y retomar zonas que anteriormente dominaba, todo relacionado al corredor estratégico para el transporte [entrada y salida] de insumos para procesar droga, material bélico y alimentos para su provisionamiento. Esta situación podría generar combates entre estos grupos ilegales, situando en un nivel de riesgo mayor a las personas firmantes.</p> <p>En el departamento de Caldas se encuentra la NAR Juan Carlos Herrera Gonzáles, ubicada entre los municipios de Riosucio y Supía, Caldas. Su situación de seguridad se caracteriza por la incertidumbre a la que se exponen las personas asentadas en esta área, frente a las continuas amenazas, intimidaciones y posible captación por parte de organizaciones delictivas que usan actualmente esta zona como refugio y repliegue de sus operaciones desde y hacia el pacífico colombiano, así como hacia los vecinos departamentos de Antioquia y Risaralda.</p>
Centro Oriente (Arauca, Boyacá y Casanare)	<p>En el departamento de Arauca se observan importantes riesgos para las PPR, debido a la exacerbación del conflicto armado entre el ELN y las facciones disidentes de las FARC. Este escenario ha dejado graves consecuencias humanitarias, afectando directamente a la población en proceso de reincorporación, a sus iniciativas organizativas y sus emprendimientos.</p> <p>En 2022, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de que fueron víctimas de amenazas directas 36 firmantes. Araucita fue el municipio que sumó la cifra más alta [19]. A lo anterior hay que sumar el número alto de víctimas por desplazamiento forzado [alrededor de 20.000], del que hacen parte por lo menos 150 firmantes y sus familias que se desplazaron a raíz de las amenazas recibidas en el marco de la confrontación armada entre Facciones Disidentes de las FARC-EMC (frentes 10.º y 28 del Comando Conjunto de Oriente) y del Ejército de Liberación Nacional – ELN (frente Domingo Laín Sáenz del frente de Guerra Oriental).</p>

Orinoquía
(Meta, Guaviare,
Vaupés, Vichada,
Guainía)

En la macrorregión Orinoquía se encuentran cuatro AETCR: dos en Guaviare y dos en Meta. En este último también se reconocen tres asentamientos colectivos denominados zonas aledañas: una ubicada en Mesetas, denominada Zona Aledaña Simón Trinidad, y dos en Uribe, denominadas Zona Aledaña La Pista y Zona Aledaña El Diamante

En el departamento de Guaviare se encuentran el AETCR de Charras y Colinas, cuya principal fuente de riesgo son las Facciones Disidentes de las FARC (Frente 1 y 7).

Por su parte, en el departamento del Meta se identifican los AETCR Mariana Páez, La Guajira y Georgina Ortiz. Es de aclarar que además de dichos espacios, se reconocen dos asentamientos colectivos denominados zonas aledañas: una ubicada en Mesetas, denominada Simón Trinidad y la Pista, en La Uribe.

En este departamento se ha agudizado el riesgo derivado del accionar de diferentes grupos armados ilegales, como lo son: Facciones disidentes de las FARC, Frente 1, 3, 7, 17, 27, 39, 53 y Jorge Suárez Briceño; grupos derivados del paramilitarismo como ERAC, Renacer AUC, ERAC, los Cuchillitos, Libertadores y AGC.

Además de las amenazas, homicidios y estigmatización que configuran el riesgo para las PPR en este departamento, se suman los casos de desplazamientos masivos sin perjuicio de desplazamientos individuales con subregistro y demás afectaciones a los derechos fundamentales, civiles y políticos.

Fuente: Elaborada por la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo ha identificado tres tendencias generales que configuran escenarios de riesgo en contra de la garantía de los derechos fundamentales y del efectivo proceso de reincorporación civil y política de los excombatientes:

i) Presión por factores de amenaza: Presencia y accionar de grupos armados ilegales tanto parte del conflicto armado como de criminalidad organizada. Entre estos destacan como fuente principal de riesgo la presión ejercida por facciones disidentes de las FARC-EP, AGC y ELN. Para estos grupos, el conocimiento militar y formación en la guerra de los excombatientes implica un valor agregado de especial interés para motivar la reincidencia desde la vinculación o el reclutamiento.

ii) Estigmatización: Dichos grupos pueden ejercer prácticas de estigmatización basadas principalmente, pero no únicamente, en acciones de señalamiento como informantes, pertenecientes a un lado de la guerra o, incluso, como traición a la lucha guerrillera, entre otras. La estigmatización se convierte en una sombrilla de justifi-

cación para la comisión de conductas vulneratorias, como amenazas, homicidios selectivos y desplazamientos forzados como medida de autoprotección. En el caso de las mujeres excombatientes, los casos de amenaza y desplazamiento son extensivos a sus núcleos familiares, lo que conlleva una expansión diferenciada de la violencia ejercida de forma selectiva.

Resulta grave que, dentro de las presiones ejercidas por los grupos armados ilegales, sobresalgan acciones que resquebrajen la posibilidad de desarrollar con plenitud el proceso de reincorporación a la vida civil y política, así como la puesta en marcha de los proyectos que de esta se deriven. La Defensoría del Pueblo ha resaltado en las alertas el grado de agudización del riesgo de aquellas personas que adelanten acciones orientadas a la implementación del Acuerdo de Paz.

iii) Vulnerabilidades: La profundización de las vulnerabilidades socioeconómicas a causa de la falta de cumplimiento estatal en la implementación del Acuerdo de Paz, así como el limitado respaldo en el desarrollo de medidas de seguridad, acentúan la dificultad de garantizar el pleno cumplimiento de la reincorporación.

Finalmente, vale la pena mencionar que la Defensoría del Pueblo ha identificado que, a pesar de que la Entidad es invitada a espacios y sesiones que son convocados por las secretarías técnicas de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), los diagnósticos y las recomendaciones realizadas, a través de las Alertas Tempranas, en relación con los riesgos para la población en proceso de reincorporación, no están siendo suficientemente tenidos en cuenta para la formulación de política pública, especialmente en lo que tiene que ver con la formulación de la política de desmantelamiento de organizaciones criminales.

Asimismo, la Entidad ha identificado que la Unidad Especial de Investigación ha avanzado en el cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con las investigaciones sobre delitos cometidos contra la vida e integridad física de personas firmantes; sin embargo, se requiere avanzar en el desarrollo de investigaciones de carácter global que tengan un impacto colectivo sobre los riesgos que afectan a esta población.

3.3.1 Recomendaciones

A continuación, se reiteran las siguientes recomendaciones:

- A las secretarías técnicas de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP):

- Tomar en cuenta todos los escenarios de riesgo contenidos en las alertas tempranas, de cara a la labor de formulación de la política de desmantelamiento de organizaciones criminales (CNGS).

- A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, a la Unidad Nacional de Protección y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz:

- Tomar en cuenta el contenido y las recomendaciones de las alertas tempranas e informes de seguimiento que focalizan riesgos para personas en reincorporación, en el diseño de sus planes, programas y proyectos para la prevención, protección y atención de esa población.

- Al Ministerio del Interior:

- Mantener una comunicación y articulación permanente con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Unidad Especial de Investigación (UEI).





3.4 INSTRUMENTO DE PREVENCIÓN Y MONITOREO DE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES OBJETO DE ESTE ACUERDO

En cumplimiento del punto 3.4.9 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y en el marco del del Decreto 2124 de 2017, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana 019 de 2023 de carácter nacional, relacionada con la labor de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos.

En este documento de advertencia, el Sistema de Alertas Tempranas elabora una nueva hipótesis nacional de riesgo para personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, con base en la evolución del escenario de riesgo al que se enfrenta esta población en el territorio nacional.

Como parte de la nueva hipótesis de riesgo nacional, la Alerta Temprana identifica los principales factores de amenaza a la labor de defensa de los derechos humanos, que corresponden a:

- i) Continuidad del conflicto armado interno por presencia, acción, tránsito o confrontación entre grupos armados ilegales y grupos crimen organizado (local, nacional y transnacional) y otras violencias conexas.
- ii) Persistencia de conductas vulneratorias contra PPDDHH y líderes sociales, así como el endurecimiento del accionar e interferencia de los

grupos armados ilegales y de crimen organizado sobre los liderazgos sociales, especialmente con ejercicios de control social y gobernanza criminal.

De igual modo, la Alerta Temprana advierte sobre los siguientes factores de vulnerabilidad que amplifican los riesgos a los que se enfrentan las PPDDHH, líderes y lideresas sociales:

- i) Las particularidades territoriales que influyen en el comportamiento del conflicto armado interno y otras violencias derivadas en el territorio nacional.
- ii) Estigmatización y polarización contra personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales.
- iii) Aumento de la vulnerabilidad de los procesos sociales y de derechos humanos, debido al ambiente adverso en el que han tenido que desempeñar su labor, así como los procesos de fragmentación que han sufrido estos colectivos por la injerencia de los grupos armados.

La AT 019-23 advierte riesgos sobre la vida e integridad personal, pero también contra la garantía de la labor de PPDDHH, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos en 706 muni-

240 cipios y 16 áreas no municipalizadas de los 32 departamentos del país, de la siguiente manera:

-EXTREMO: 120 municipio

-ALTO 258: municipios

-MEDIO: 203 municipios

-BAJO: 125 municipios

Además, este documento de advertencia recoge un total de 2974 conductas vulneratorias contra los derechos de PPDDHH, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos.

Para el periodo analizado (1 de enero al 9 de junio), la Defensoría del Pueblo registró 80 homicidios en contra de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales.







4. PUNTO 4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

La Defensoría del Pueblo viene haciendo seguimiento a los avances, retrasos y desafíos en la implementación de la política de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Para tal fin, se ha tomado como insumo la información oficial de entidades proveniente de mesas de trabajo con la Agencia de Renovación del Territorio – Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), así como también de comunidades procedentes de territorios donde se suscribieron acuerdos colectivos para la sustitución voluntaria o donde viene operando el Programa Nacional Integral para la Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), quienes han manifestado a la Defensoría del Pueblo su percepción sobre el estado actual de implementación de dicho programa.

Es importante resaltar en el presente informe que la Defensoría del Pueblo solicitó información a la DSCI sobre el estado actual de implementación del PNIS, mediante oficio de radicado n.º 20230040601107351 del 27 de marzo de 2023, el cual fue reiterado el pasado 08 de mayo de 2023, sin que a la fecha dicha entidad haya proporcionado respuesta alguna.

De igual forma, se debe señalar que, en el marco de la mesa de trabajo realizada entre la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, la DSCI y la Uni-

dad de Implementación del Acuerdo de la Oficina del Alto Comisionado el pasado 16 de junio de 2023, se solicitó nuevamente dicha información por tratarse de un insumo esencial para efectos de la elaboración del informe de seguimiento periódico al Acuerdo Final. Sin embargo, la entidad ha sido renuente con la entrega de información.

Lo anterior da lugar a que la Defensoría del Pueblo recomiende a la DSCI dar observancia al deber de información, consagrado en el artículo 15 de la Ley 24 de 1992, en virtud del cual las autoridades públicas y los particulares a quienes se les haya atribuido la prestación de un servicio público deben suministrar la información necesaria para el efectivo ejercicio de las funciones del Defensor, sin que les sea posible oponer reserva alguna, salvo los casos que la Constitución y la Ley dispongan.

La negativa o negligencia de un funcionario o servidor público que impida o dificulte el desarrollo de las funciones de la Defensoría del Pueblo constituirá, en los términos del artículo 17 de la Ley 24 de 1992, causal de mala conducta que será sancionada con la destitución del cargo, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

En ese contexto, para el desarrollo del presente capítulo, la Defensoría del Pueblo acudirá a fuentes

como el SIPO, así como a información proveniente de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional e internacional, quienes adelantan labores de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, con el objeto de presentar un balance sobre el progreso de los compromisos derivados de la ejecución del PNIS. Este programa está diseñado como una política dirigida a la protección especial de los eslabones más débiles de la economía del narcotráfico, es decir, las comunidades campesinas y los pueblos étnicos afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito en sus territorios.



4.1. PLAN NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN VOLUNTARIA – PNIS

4.1.1 Redireccionamientos del Gobierno Nacional a partir de la adopción del Plan Nacional de Desarrollo

El Gobierno Nacional incluyó dos artículos en la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, relacionados con la implementación del PNIS. El primero (artículo 10) modifica el Decreto Ley 896 de 2017, al establecer que el PNIS será cumplido en atención a los objetivos fijados en el Acuerdo Final, de manera concertada y descentralizada. Asimismo, se establece que los beneficiarios podrán renegociar la operación de proyectos productivos de ciclo corto y largo, por una sola vez, y de forma concertada con el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los beneficios que ya les fueron otorgados en el marco del PNIS.

El segundo (artículo 11 de la Ley aprobatoria del PND) establece que el Gobierno Nacional apropiará las partidas presupuestales y los recursos administrativos que se necesitan para el cumplimiento y cierre de los compromisos adquiridos con los pueblos étnicos y comunidades campesinas que se vincularon al programa.

Para ello, en el Plan Nacional de Desarrollo “Co-

lombia Potencia Mundial de la Vida”, el Gobierno Nacional asignó para la vigencia 2023 un presupuesto de \$1.008 billones para el cierre financiero del PNIS, con el fin de atender los componentes rezagados del programa, como asistencia alimentaria inmediata, asistencia técnica integral, autosostenimiento y seguridad alimentaria, proyectos productivos de ciclo corto, proyectos productivos de ciclo largo y atención inmediata a recolectores.

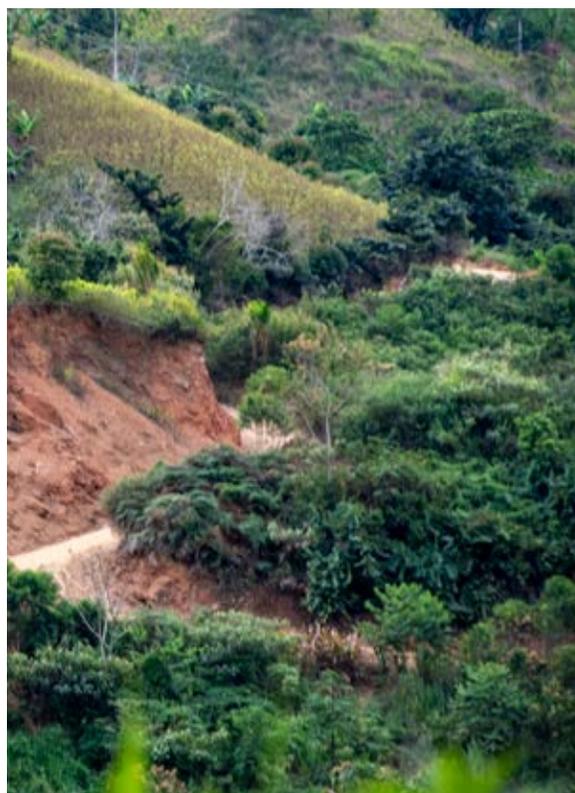


Tabla 30
Recursos asignados componentes PNIS. PND 2023.

Línea del PNIS	Meta	Meta Recursos destinados
Asistencia alimentaria inmediata	394 familias	\$ 3.610 millones
Asistencia técnica integral	61.764 familias	\$77.378 millones
Autosostenimiento y seguridad alimentaria	50.410 familias: -2.235 no han recibido componente. -48.175 tienen avances parciales	\$5.055 millones
Proyecto productivo de ciclo corto	7.478 familias -2.533 no han recibido componente. -4.945 tienen avances parciales	\$27.700 millones
Proyecto productivo de ciclo largo	69.679 familias - 61.180 no han recibido componente. - 8.499 tienen avances parciales	\$751.905 millones
Atención inmediata a recolectores	9.629 familias - 7.276 no han recibido componente. - 2.353 tienen avances parciales	\$142.372 millones

Fuente: : Unidad de Implementación del Acuerdo Final. Presidencia de la República. Marzo 2023

Sobre el particular, es relevante recalcar que en reunión institucional sostenida entre la Unidad de Implementación del Acuerdo de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la Defensoría del Pueblo, el pasado 16 de junio de 2023, se tuvo conocimiento que la suma priorizada para la ejecución del PNIS en la presente vigencia no ha sido desembolsada por parte de Ministerio de Hacienda, dado que para esa fecha se encontraba pendiente la viabilización del proyecto por parte del Departamento Nacional de Planeación. Así

mismo, se informa que con dicho presupuesto se pretende dar finalización al programa, para lo cual se ha dispuesto priorizar el cierre en el municipio de Tumaco – Nariño, departamento de Putumayo y región del Catatumbo.

Preocupa a la Defensoría del Pueblo que el Gobierno Nacional anuncie el cierre de una política de Estado derivada del Acuerdo Final, como lo es, la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, pues al margen de las debilidades y obstáculos prácticos en materia de financiación e implemen-

tación oportuna de sus componentes esenciales (las cuales han sido registradas por la Defensoría del Pueblo en sus informes que datan del año 2018), se trata de un instrumento que contempla tratamiento diferenciado e integral para los pueblos étnicos y campesinos afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, por tratarse del eslabón más débil de la cadena del narcotráfico.

Al respecto, es importante reseñar que el punto 4 del Acuerdo de Paz debe ser entendido como un documento de política pública que, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, obliga a todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado a implementarlo de buena fe. En ese sentido, como bien lo señala la Corte Constitucional en sentencia C-630 de 2017, cualquier desarrollo normativo del Acuerdo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios, teniendo en cuenta además que el Acto Legislativo rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final.

Se trata entonces de una política que, en el espíritu del Acuerdo de Paz, buscaba promover el diseño e implementación de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, de forma concertada y con la participación directa de las comunidades. Su objetivo entonces está dirigido a la generación de oportunidades productivas para los cultivadores, recolectores y amederos, con el fin de contribuir al cierre de la frontera agrícola, a la recuperación de los ecosistemas, al fortalecimiento de las capacidades de organizaciones campesinas y de mujeres rurales, y a la aplicación de un principio de tratamiento penal para el campesino cultivador.

En virtud de lo anterior, la Defensoría del Pueblo recomienda estudiar la viabilidad de redireccionar y armonizar el PNIS en función de los objetivos planteados por el Gobierno Nacional, poniendo en práctica los principios previstos en materia de asociatividad, gradualidad y articulación interinstitucional e intersectorial, sin que ello implique la finalización de una política derivada del Acuerdo de Paz. Lo anterior, teniendo en cuenta que el PNIS se ha venido implementando en 51 municipios de los 98 donde se suscribieron acuerdos colectivos y regionales para la sustitución voluntaria, en los años 2016, 2017 y 2018, encontrándose pendiente la vinculación formal de un universo aproximado de 87.182 familias, que expresaron su voluntad de sustituir los cultivos de uso ilícito.¹⁵⁰

No debe perderse de vista que el párrafo 2, artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017, señala que los acuerdos 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 deben coordinarse para su implementación. En consecuencia, se recomienda a la DSCI garantizar la cobertura de ese universo aproximado de 87.182 familias que suscribieron acuerdos colectivos, en los términos del punto 4 del Acuerdo Final, Acto Legislativo 02 de 2017 y Decreto Ley 893 de 2017, incorporando los redireccionamientos definidos en razón a las dificultades evidenciadas por el actual Gobierno nacional, tales como, riesgos en la sostenibilidad financiera de los procesos de sustitución, atomización en la operación del programa, y límites en su alcance programático.

Así mismo, en la actualidad versan órdenes judiciales proferidas en sede de restitución de tierras que ordenan el diseño y coordinación de acciones

¹⁵⁰La cifra de 87.182 familias se obtiene del Informe de Gestión PNIS, elaborado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, con corte al 31 de diciembre de 2019. Página 13. Recuperado de: <https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2021/01/Informe-Gesti%C3%B3n-PNIS-31-dic-2019.pdf>

relacionadas con la formulación y desarrollo de un programa para la sustitución de cultivos de uso ilícito¹⁵¹. Por consiguiente, se hace un llamado a la DSCI para que evalúe la continuidad del PNIS, desde los nuevos redireccionamientos basados en principios de asociatividad, gradualidad y participación, en aras de atender el cumplimiento de fallos que conminan al cumplimiento de esta política de Estado.

Se recomienda entonces que los redireccionamientos del PNIS sean concertados con las comunidades campesinas y pueblos étnicos y, a su vez, sean discutidos en el seno de la Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación - CSIVI componente Comunes, contando con el apoyo de la comunidad internacional como la Misión de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas, a fin de consolidar líneas de mejoramiento de esta política contenida en el punto 4 del Acuerdo de Paz.

Ante el anuncio de cierre del PNIS, el artículo 11 de la Ley 2294 de 2023 establece que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en coordinación con las autoridades de gobierno propio y liderazgos, implementarán alternativas de sustitución de economías ilegales, las cuales se fundamentarán en instrumentos jurídicos que permitan la contratación entre entidades estatales y comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito.¹⁵¹

Como bien lo señala la Unidad de Implementación del Acuerdo de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, el Gobierno Nacional ha anunciado el diseño de un Programa de Reconversión Productiva, con el fin de avanzar en procesos de sustitución de economías ilícitas, fundados en principios de asociatividad, gradualidad y articulación interinstitucional e intersectorial.¹⁵²

Para la puesta en marcha del programa se propone el desarrollo de unos ejes de acción, a saber: i) Levantamiento de línea base; ii) Diseño participativo del programa y concertación del mismo; iii) Investigaciones, experimentos y pilotajes; iv) Firma de acuerdos de sustitución; v) Creación del fondo de líneas de crédito blando como capital semilla; vi) Implementación de procesos de sustitución gradual; vii) Creación, fortalecimiento y dotación de empresas agropecuarias o de negocios verdes en zonas de especial interés ambiental; viii) Procesos de fortalecimiento del tejido social y conciencia empresarial; ix) Estrategias de comercialización.¹⁵³

De acuerdo con la información proporcionada por la DSCI, en la mesa de trabajo realizada el pasado 16 de junio de 2023, el Programa de Reconversión Productiva se focalizará en en 145 municipios PDET y no PDET, con mayor presencia de cultivos de coca, amapola y/o marihuana.

Dado que en la mesa de trabajo institucional la DSCI señaló que el nuevo programa se imple-

¹⁵¹A manera ilustrativa, la Defensoría reseña la medida cautelar adoptada mediante auto interlocutorio No. 0040 del 16 de abril de 2019, por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, como consecuencia de los hechos victimizantes que amenazan gravemente los derechos territoriales de los grupos étnicos del Litoral de San Juan.

¹⁵²Presidencia de la República de Colombia. Unidad de Implementación del Acuerdo. Oficina del Alto Comisionado de Paz. Avance de la implementación del Acuerdo de Paz en el Gobierno de Cambio. 7 de agosto de 2022 a 31 de marzo de 2023. Recuperado de: <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2023/05/AVANCE-DE-LA-IMPLEMENTACION-DEL-ACUERDO-FINAL-DE-PAZ-EN-EL-GOBIERNO-DEL-CAMBIO-29-MAYO.pdf>

¹⁵³Ibid

mentaría bajo los postulados de la política de Paz Total, no media claridad si la DSCI dará cierre a los indicadores del PMI con el universo actual de familias inscritas al PNIS (99.097) para formular unos indicadores propios dentro del Plan Nacional de Desarrollo. En consecuencia, se recomienda al Gobierno Nacional analizar la posibilidad de armonizar los indicadores del PMI con las metas del programa de reconversión de economías ilegalizadas, a la luz de lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, que obliga durante tres periodos presidenciales a cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo observa que el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 derogó de manera expresa el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en virtud del cual se establecía que el desarrollo y ejecución del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, se efectuaría por parte de la Agencia de Renovación del Territorio, quien a partir de dicha norma cambió su adscripción del Sector Agricultura y Desarrollo Rural a la Presidencia de la República. No obstante, la Defensoría del Pueblo observa que a pesar de la derogatoria de dicha norma, la DSCI continúa adscrita a la ART y operando la ejecución del Programa de Sustitución Voluntaria.

En consecuencia, se recomienda al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República reglamentar la dependencia o entidad que asumirá la ejecución del PNIS, especificando su estructura y funcionamiento tanto administrativo como presupuestal, para asegurar la continuidad de la implementación del programa en beneficio de las familias beneficiarias que se encuentran pendientes de recibir sus componentes esenciales.

4.1.2. Balance general de la implementación del PNIS:

A siete años de implementación del Acuerdo Final, el PNIS registra la vinculación formal de 99.097 familias procedentes de 14 departamentos y 53 municipios, distribuidas así: i) 67.627 familias cultivadoras; ii) 14.612 familias no cultivadoras; y iii) 16.858 recolectores, registrándose un cumplimiento del 98% de los compromisos de sustitución voluntaria adquiridos por la población beneficiaria¹⁵⁴.

Ahora bien, es menester señalar que la Defensoría del Pueblo elevó un requerimiento de información a la DSCI, mediante oficio de radicado No. 20230040601107351 del 27 de marzo de 2023, el cual fue reiterado el pasado 08 de mayo de 2023, con el objeto de obtener información actualizada sobre el estado de entrega de los componentes derivados del PNIS, a saber: i) Plan de Asistencia Alimentaria Inmediata; ii) Asistencia técnica integral; iii) Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria; iv) Proyecto productivo de ciclo corto; y v) Proyecto productivo de ciclo largo.

Sin embargo, dado que la DSCI no ha suministrado respuesta pese a haber asumido con la Defensoría del Pueblo el compromiso de hacer entrega de información, con ocasión a la reunión institucional de seguimiento, realizada el pasado 16 de junio de 2023 con participación de la Unidad de Implementación del Acuerdo de la Oficina del Alto Comisionado, la Defensoría del Pueblo presentará a continuación las cifras presentadas por dicha dependencia en el marco de la mesa de trabajo en comento, las cuales serán complementadas o contrastadas con los registros de información cualitativa que se encuentran en SIIPO.

¹⁵⁴Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC. Informe No. 24. “Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos Ilícitos- PNIS”. Fecha corte de la información: 31 de julio de 2022. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Diciembre/INFORME_PNIS_24.pdf

Así las cosas, la DSCI en reunión realizada el 16 de junio de 2023 presentó el siguiente balance sobre el estado de implementación del PNIS al mes de mar-

zo de la presente anualidad, registrándose una inversión de \$2,3 billones de pesos que se refleja en la entrega de los distintos componentes del programa:

Gráfica No. 17. Balance implementación PNIS. Marzo 2023



Fuente: DSCI - ART. Marzo 2023. Información proporcionada a la Defensoría en reunión del 16 de junio de 2023.

De los componentes del programa, contemplados en el artículo 8 del Decreto Ley 896 de 2017, se registra un mayor avance en la implementación del componente individual de Plan de Atención Inmediata (PAII), correspondiente a la suma de doce millones, entregada a cada familia en periodos mensuales o bimensuales por el término de un año. Así pues, de acuerdo con la información presentada, la DSCI reporta que 72.774 de familias (88,49%) han recibido al menos un pago con corte al mes de marzo de 2023, registrándose con ello una inversión de \$900 mil millones de pesos.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo evidencia una incongruencia en la información reportada por la DSCI en reunión institucional del mes de junio, con respecto a las cifras que se encuentran reportadas en el informe cualitativo con del indicador “D.279 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y

no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado”, el cual contiene información con corte al 31 de diciembre de 2022.

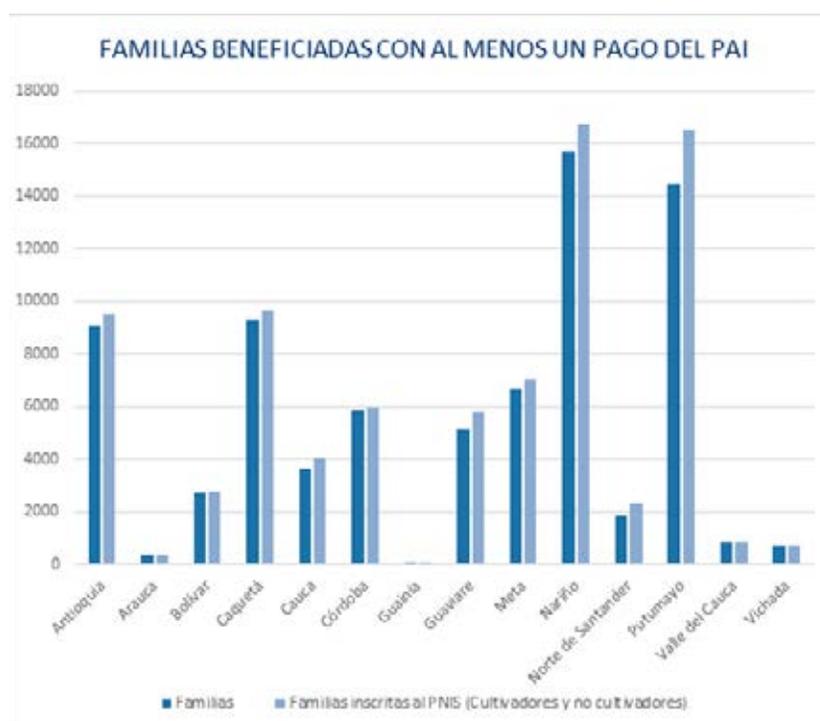
Lo anterior por cuanto, mientras que la DSCI informa que a marzo de 2023 se han visto beneficiadas 72.774 familias con al menos un pago del PAI; el SIPO reporta con corte al 31 de diciembre de 2022, un universo de 76.338 familias que han recibido al menos un pago por concepto de asistencia alimentaria inmediata. En ese sentido, la información reportada en el mes de diciembre de 2022, como avance del indicador del Plan Marco de Implementación – PMI, da cuenta de un universo mayor de familias beneficiadas con el componente del PAI, registrándose una diferencia de 3.564 familias más en comparación con las cifras que arroja la DSCI con corte al mes de junio de 2023.

En ese orden de ideas, se observan dos situaciones particulares: por un lado, la DSCI no ha venido actualizando de manera periódica el indicador del SIPO relacionado con la entrega del PAI, lo cual dificulta hacer un seguimiento sobre el estado de avance de este primer componente del PNIS, orientado a garantizar el sustento de los núcleos familiares en el proceso de levantamiento de los cultivos de uso ilícito. Por otro, para la Defensoría del Pueblo no media claridad si para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de marzo de 2023, la DSCI adelantó acciones encaminadas a la ejecución del PAI, en razón a que se reporta

un universo menor de familias beneficiadas, en comparación con el reporte registrado para el 31 de diciembre de 2022.

Ahora bien, al margen de la disparidad de la información, a continuación se ilustra el avance en la ejecución del PAI a nivel departamental, para lo cual se tuvo en cuenta el documento anexo que acompaña el avance cualitativo del indicador D.279, reportado en el SIPO por la DSCI. La gráfica a continuación, presenta el número de familias beneficiadas con al menos un pago del PAI en cada uno de los territorios focalizados por el PNIS:

Gráfica No. 18. Avance ejecución del PAI a nivel departamental.



Fuente: Elaboración propia con datos del DSCI en SIPO. Diciembre 31 de 2022

La gráfica anterior se construye a partir del documento anexo que acompaña el informe cualitativo del SIPO para el indicador D.279, donde se relaciona a nivel municipal y departamental, el número de familias que han recibido al menos un pago por concepto del PAI. Esta cifra se contrasta con el número de beneficiarios inscritos al PNIS

en cada uno de los departamentos, para lo cual solamente se tuvo en cuenta población cultivadora y no cultivadora reportada en el Informe elaborado por la Misión de Verificación de la ONU, con corte al mes de julio de 2022.

De las cifras objeto de análisis, se extrae que sólo en el departamento de Guainía, el total de fami-

lias inscritas al PNIS han recibido al menos un pago por concepto del PAI. En contraposición a ello, el departamento de Norte de Santander registra el mayor rezago con un porcentaje de avance del 79,77%, encontrándose pendiente la atención de 472 familias que no han recibido el primer pago por el levantamiento del cultivo de uso ilícito. Seguido de este territorio, se encuentra el departamento de Putumayo con un avance del 87,64%, por lo que 2.039 familias continúan a espera del primer desembolso periódico.

Si bien es cierto que los retrasos en la materialización del PAI se registran desde la fase inicial de implementación del PNIS que se remonta al año 2017, resulta esencial que la DSCI defina un plan de acción que permita atender con urgencia el número de familias que se encuentran a espera de acceder a este primer componente, cuya materialización total estaba prevista para el primer año de implementación del programa. Lo anterior con el objeto de garantizar la seguridad alimentaria inmediata de las familias que dieron cumplimiento a su compromiso de erradicar voluntariamente los cultivos de uso ilícito.

En lo referente al componente de autosostenimiento y seguridad alimentaria, en reunión institucional sostenida el pasado 16 de junio de la presente anualidad, la DSCI reportó a la Defensoría del Pueblo que 70.682 familias (85,94%) han recibido la suma correspondiente a un millón ochocientos mil pesos (\$1.800.000), para la práctica de labores en agricultura orgánica, huertas y especies menores, lo cual ha representado una inversión total de \$158 mil millones de pesos.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo observa que la DSCI no viene actualizando el indicador “D.280 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria”, pues el último reporte data del 31 de diciembre de 2021. En consecuencia, se

recomienda no solo la actualización de este indicador de conformidad con los avances registrados a la fecha, en cuanto a población beneficiaria del componente de autosostenimiento, sino también se hace un llamado a la revisión del porcentaje de avance registrado en el SIPO, teniendo en cuenta que el sistema da cuenta de un cumplimiento del 100%, a sabiendas que este componente registra un rezago del 28,68%, pese a que su implementación fue prevista para el primer año de ejecución del programa, de acuerdo con el comunicado conjunto suscrito el 27 de enero de 2017, entre Comunes y el Gobierno Nacional.

Igual situación ocurre con el indicador SIPO “D.281 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido”, toda vez que no se registra actualización de la información desde el 30 de junio de 2022. Además se acredita un cumplimiento del 100% a pesar que la DSCI reportó a la Defensoría del Pueblo que 66.762 familias (81,18%) se encuentran implementando proyectos productivos de ciclo corto, que representan una inversión de \$718 mil millones.

En ese sentido, persiste un rezago cercano al 18,8%, el cual se ve expresado en 15.477 familias que se encuentran a espera de acceder a este componente, concebido en el año 2017 para ser entregado en el primer año de implementación del programa de sustitución voluntaria.

En lo referente al componente de proyectos productivos de ciclo largo, la DSCI no reportó un avance concreto en reunión sostenida con la Defensoría del Pueblo, el pasado 16 de junio de 2023. No obstante, el indicador SIPO “D.282 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con servicio de apoyo financiero para proyectos productivos de ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra” reporta con corte al 31 de marzo de 2023, que 1.986 familias se han

visto beneficiadas con recursos para la ejecución de este componente, lo cual corresponde a un avance del 2,41% con respecto al universo total de familias cultivadoras y no cultivadoras inscritas al PNIS.¹⁵⁵

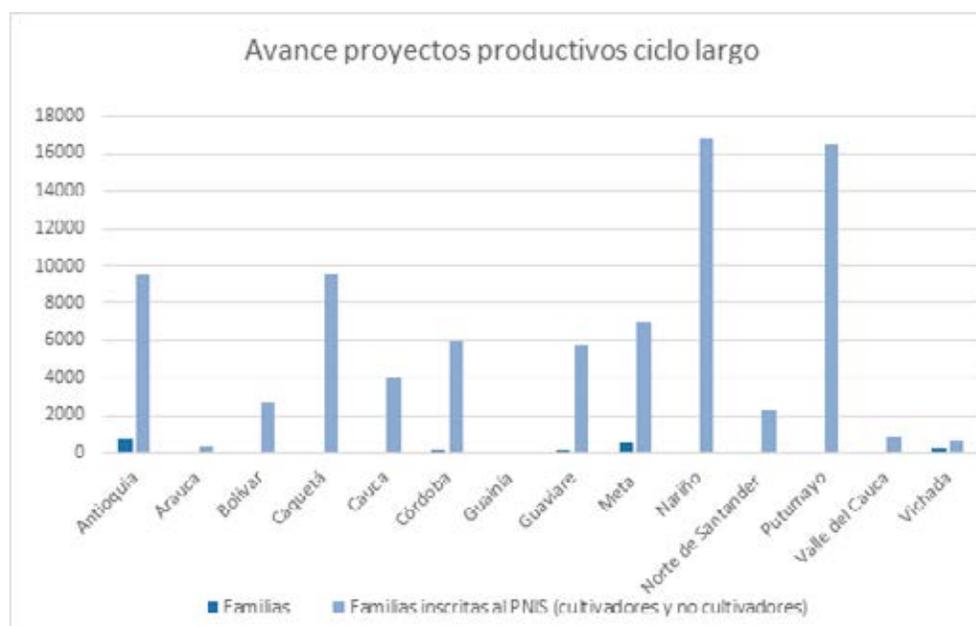
Se trata del componente que presenta el mayor rezago, pese a su impacto en la sostenibilidad en el tiempo de la política de sustitución voluntaria. Ello sin mencionar que la implementación de proyectos productivos de ciclo largo estaba concebida para el segundo año de implementación del programa, sin embargo, a siete años de la firma del Acuerdo de Paz este eje continúa presentando un serio retraso que impacta en la soberanía alimentaria y buen vivir de las familias que se comprometieron con el levantamiento de los cultivos de uso ilícito y la no resiembra.

Así pues, reconociendo que la implementación de proyectos productivos de ciclo largo se ha

caracterizado por presentar los mayores rezagos desde la fase inicial de ejecución del PNIS, se recomienda a la DSCI definir un plan de mejora que permita revestir de celeridad la entrega de este componente a favor de 80.253 familias inscritas al programa, quienes tras siete años de la implementación del Acuerdo de Paz continúan a espera de la materialización de esta componente, condición que compromete el ejercicio efectivo de sus derechos a la soberanía alimentaria, dignidad humana y mínimo vital.

Ahora bien, el siguiente gráfico permite ilustrar el avance a nivel departamental en la ejecución del componente de proyectos productivos de ciclo largo, para lo cual se tuvo en cuenta el documento anexo que acompaña el avance cualitativo del indicador D.279, reportado en el SIIPO con corte al 31 de marzo de 2023:

Gráfica No. 19. Avance proyectos ciclo largo



¹⁵⁵Departamento Nacional de Planeación. Sistema Integrado De Información Para El Posconflicto – SIIPO. D.282. Corte 31 de marzo de 2023

De acuerdo con la información que se ilustra en el anterior gráfico, los departamentos de Vichada, Antioquia y Meta registran el mayor avance. Sin embargo, debe recordarse que en el caso del departamento del Vichada, el proyecto productivo de ciclo largo fue el primer componente que se materializó en razón a que el Gobierno Nacional, las entonces FARC-EP, la Gobernación del Vichada y la Fuerza de Tarea-ARES, retomaron un programa que fue diseñado e implementado en el año 2012, para avanzar con el acuerdo de sustitución suscrito en el mes de octubre de 2016, con las comunidades campesinas del municipio de Cumaribo¹⁵⁶. En lo que corresponde al departamento de Antioquia, se registra un avance del 7,81% (745 familias), mientras que en el departamento del Meta se reportan 599 familias beneficiadas correspondiente al 8,52% de progreso.

En contraposición a ello, los departamentos de Arauca, Bolívar, Cauca, Guainía, Norte de Santander y Putumayo no registran avance alguno en la implementación del componente de proyectos productivos, con corte al 31 de marzo de 2023. Este rezago territorial llama la atención de la Defensoría del Pueblo, si se considera que los departamentos de Cauca, Putumayo y Norte de Santander se encuentran ubicados en las regiones con mayor área sembrada de cultivos de coca, según lo ha reportado el informe sobre “Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2021”, presentado en el mes octubre de 2022, por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC.

En efecto, de acuerdo con el mencionado informe de la UNODC, la región Pacífico dentro de la cual se encuentra ubicado el departamento del Cauca, ocupa el primer lugar de los territorios con mayor área sembrada de cultivos de coca, aportando el 44 % al total nacional con 89.266 hectáreas¹⁵⁷. Por su parte, la región del Catatumbo ocupa el segundo lugar, aportando 42.576 hectáreas (21%) al total nacional¹⁵⁸. En el caso de la región Putumayo-Caquetá, de acuerdo con la UNODC, ocupa el cuarto lugar de las regiones con mayor área sembrada de cultivos de coca, aportando 31.874 (16%) al total nacional¹⁵⁹.

En consideración a lo anterior, la Defensoría del Pueblo recomienda a la DSCI priorizar la implementación de proyectos productivos de ciclo largo en aquellas regiones que registran la mayor presencia de cultivos de uso ilícito, como es el caso de los departamentos de Cauca, Putumayo, Norte de Santander, los cuales a su vez presentan el mayor rezago por no registrar avance alguno. Lo anterior, con el objeto de garantizar la sostenibilidad en el tiempo de los esfuerzos de sustitución de la familias inscritas al PNIS en estas regiones, en medio de un contexto caracterizado por la presencia de multiplicidad de actores que buscan ejercer control territorial y social para mantener el desarrollo de la economía asociada al cultivo de la planta de coca.

En contraposición con los rezagos que registra la implementación de proyectos productivos, el componente de asistencia técnica registra un avance del 94,2%, reflejado en 77.473 familias que están recibiendo Asistencia Técnica Inte-

¹⁵⁶Departamento Nacional de Planeación. Sistema Integrado De Información Para El Posconflicto – SIPO. D.282. Corte 31 de marzo de 2023

¹⁵⁷Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021. P. 96. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/INFORME_MONITOREO_COL_2021.pdf

¹⁵⁸Ibíd. P. 105.

¹⁵⁹Op. Cit. P. 87

gral. Esta condición evidencia el incumplimiento de la planificación acordada en el año 2017, si se considera que en el comunicado conjunto suscrito entre el Gobierno Nacional y la entonces FARC-EP, se había acordado que la asistencia técnica se brindaría durante todo el proceso.

Como bien se ha venido advirtiendo desde la fase inicial de implementación del programa, conduce a la pérdida de un enfoque integral en la materialización de los componentes derivados del PNIS, situación que puede afectar la eficacia y sostenibilidad en el tiempo de la estrategia de sustitución voluntaria en perjuicio del derecho a la extensión rural y seguridad alimentaria del campesinado.

Por lo anterior, se recomienda a la DSCI que el componente de asistencia técnica se siga brindando en las fases de implementación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo, con el fin de garantizar que las familias beneficiarias del PNIS tengan acceso a medidas técnicas de acompañamiento integral que les permita potenciar sus capacidades productivas, organizativas y comerciales para garantizar el desarrollo competitivo y sostenible de sus actividades económicas.

En lo que respecta a la atención de población recolectora, en la mesa de trabajo realizada el pasado 16 de junio de la presente anualidad, la DSCI reportó a la Defensoría del Pueblo que 7.437 recolectores se han vinculado como Gestores Comunitarios en sus territorios, para lo cual se ha invertido la suma de \$137 mil millones de pesos. Lo anterior evidencia un avance del 44,12% si se tiene en cuenta que el universo total de beneficiarios corresponde a 16.858.

En relación con este componente, la Defensoría del Pueblo observa que el indicador SIIPO D.358 *“Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados, vinculados a programas de empleo rural temporal”*, no ha sido actualizado desde el 31 de diciembre de 2021. Por lo tanto, se reco-

mienda a la DSCI la actualización de este indicador con los avances registrados a la fecha para facilitar el seguimiento y ejercicio de control social en la fase de ejecución del PNIS. Así mismo, se hace un llamado a la revisión del porcentaje de avance registrado en el SIIPO, toda vez que el indicador reporta un cumplimiento del 100% con corte a la vigencia de 2021, pese a que, en el mes de marzo de 2023, la DSCI reportó a la Defensoría del Pueblo un avance del 44,12% en su implementación.

Por otra parte, en lo que se refiere al componente de formalización de la propiedad rural, la Defensoría del Pueblo observa que el indicador del SIIPO “D.393 Ajustes normativos expedidos para la formalización de la propiedad en territorios con cultivos de uso ilícito”, no permite medir el impacto en términos de goce efectivo del derecho a la propiedad por parte de familias beneficiarias del PNIS.

Por consiguiente, teniendo en cuenta la necesidad de hacer efectivo el principio de armonización entre la Reforma Rural Integral y la sustitución voluntaria, se recomienda al Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz para que en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación - DNP, DSCI y ANT revisen la viabilidad de actualizar el indicador, para garantizar el ejercicio de seguimiento y control social en la implementación de programas encaminados a la adjudicación o formalización de de derechos de propiedad a favor de familias beneficiarias del PNIS.

4.1.3 Grado de articulación entre el PNIS y los PDET

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, como se ilustra en el siguiente recuadro:

Tabla 31
Articulación PNIS – PDET.

Subregión PDET	No. Municipios PNIS	Municipios PDET
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	5	Briceño, Cáceres, Anorí, Tarazá e Ituango
Arauca	1	Arauquita
Sur de Bolívar	3	Cantagallo, San Pablo y Santa Rosa del Sur
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	9	Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán
Alto Patía y Norte del Cauca	3	El Tambo, Jambaló y Miranda
Sur de Córdoba	4	Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta.
Sur de Córdoba	4	Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta.
Macarena – Guaviare	11	Calamar, El Retorno, Miraflores, San José del Guaviare, Vista Hermosa, Uribe, La Macarena, Puerto Rico, Puerto Concordia, Mapiripán, Mesetas
Pacífico y Frontera Nariñense	1	Tumaco
Catatumbo	2	Tibú y Sardinata
Catatumbo	2	Tibú y Sardinata

Fuente: Elaboración propia con datos de la ART

Una vez finalizaron los ejercicios de planificación participativa de los PDET, la Agencia de Renovación del Territorio en conjunto con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito y delegaciones campesinas, identificaron las iniciativas PDET que encuentran relación con el PNIS,

encontrando una coincidencia de 812 iniciativas que fueron marcadas con etiqueta de Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA y que tienen impacto en diferentes pilares PDET:

Tabla 31
Alcivativas PNIS según pilares PDET

INICIATIVAS PNIS EN LOS PILARES PDET	
Pilar	Inicivativas PNIS
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	89
2. Infraestructura y adecuación de tierras	61
3. Salud rural	106
4. Educación rural y primera infancia rural	61
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico	100
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	298
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	33
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	64
TOTAL	812

Elaboración propia con datos de la ART.



Tabla 32
Iniciativas PNIS por subregiones PDET

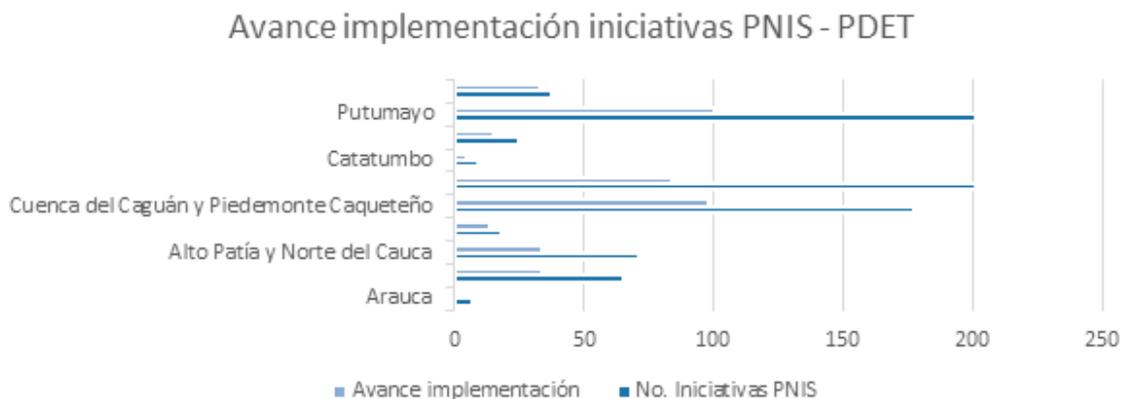
INICIATIVAS PNIS POR SUBREGIONES PDET	
Subregión PDET	Iniciativas PNIS
Arauca	7
Sur de Bolívars	65
Alto Patía y Norte del Cauca	71
Sur de Córdoba	18
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense	177
Macarena - Guaviare	201
Catatumbo	9
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	25
Putumayo	201
Pacífico y Frontera Nariñense	38
TOTAL	812

Elaboración propia con datos de la ART.

En lo que respecta al estado de implementación de las iniciativas PDET que encuentran coincidencia con el PNIS, vale mencionar que el Sistema Central PDET de la Agencia de Renovación del Territorio, reporta al 30 de junio de 2023, 418 iniciativas con ruta de implementación ac-

tiva, lo cual corresponde a un avance global del 51.47% en el desarrollo de las iniciativas de sustitución voluntaria que encuentran relación con los PATR¹⁶⁰. Este avance se ve reflejado en las 16 subregiones PDET, así:

¹⁶⁰Central PDET. Agencia de Renovación del Territorio. Marzo 31 de 2023. Recuperado de: <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/avance-en-iniciativas/>

Gráfica No. 20.**Avance implementación iniciativas PNIS – PDET. Junio 2023**

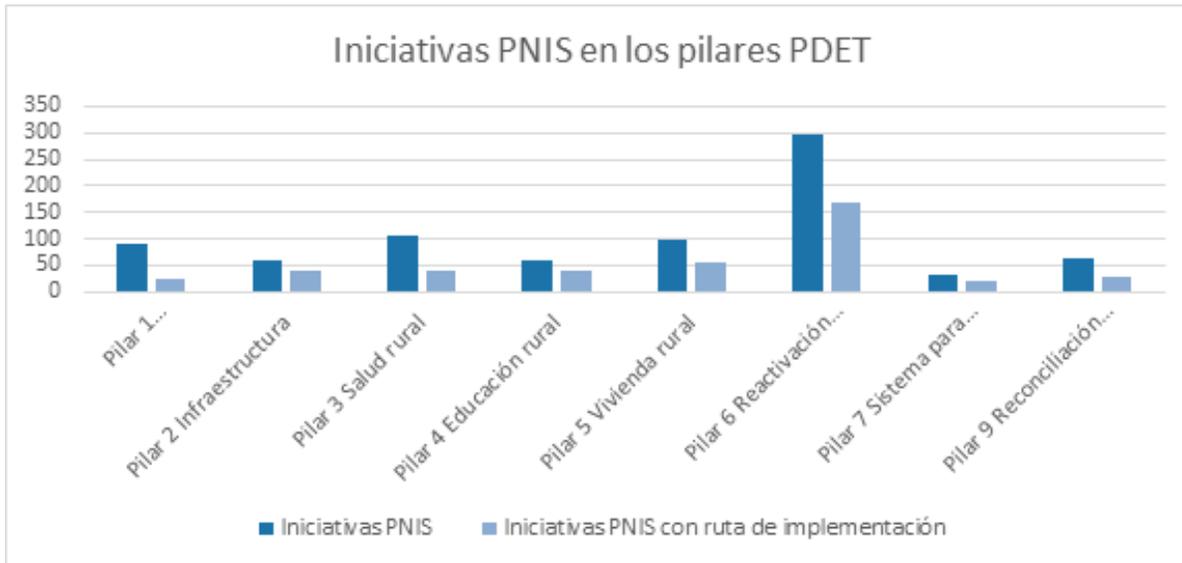
Fuente: Elaboración propia con datos de Central PDET de la ART. Junio 2023

Llama la atención que en subregiones PDET como la de Catatumbo, afectadas en mayor medida por la presencia de cultivos de uso ilícito en sus territorios, solo cuenta con un número de 9 iniciativas marcadas como PISDA, de las cuales 5 han sido implementadas a junio 30 de 2023. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo recomienda que en el proceso participativo de revisión y actualización de los PATR, previsto en el Decreto Ley 893 de 2017, el cual está ad portas de iniciar, se discuta y concerte con la comunidad la revisión o inclusión de nuevas iniciativas PISDA que permitan impulsar la implementación del PNIS en los territorios con mayores afectaciones a los derechos humanos, asociadas a la presencia de cultivos de uso ilícito.

De igual forma, se hace un llamado a impulsar la implementación de las iniciativas PNIS contenidas en los PATR, con el fin de hacer efectivo el principio de armonización entre la Reforma Rural Integral y la política de sustitución voluntaria, a sabiendas que los PDET han sido concebidos como un instrumento de planeación que permiten hacer efectivo el desarrollo rural de las regiones más afectadas por el conflicto armado interno.

Adicional a los avances en la implementación de las iniciativas PISDA a nivel subregional, la siguiente gráfica permite ilustrar el impacto de su implementación en los ocho pilares PDET:



Gráfica No. 21**Implementación iniciativas PNIS según pilares PDET. Junio 2023.**

Fuente: Elaboración propia con datos de Central PDET de la ART. Junio 2023.

La gráfica anterior permite ilustrar que el pilar más rezagado en implementación de iniciativas PISDA, corresponde al de ordenamiento social de la propiedad rural con un 28,08%, por lo cual se hace un llamado a la ART y DSCI para que revistan de impulso la formulación de proyectos que permitan materializar iniciativas con impacto en los derechos de acceso, tenencia y uso de la tierra de familias beneficiarias del PNIS que habitan en subregiones PDET, a efectos de garantizando así la integralidad de la política de sustitución voluntaria con los postulados de la Reforma Rural Integral.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo observa que el pilar sobre Sistema para el Derecho a la Alimentación cuenta con el número más bajo de iniciativas marcadas con la etiqueta PISDA (33

iniciativas), a sabiendas de su impacto directo en la erradicación del hambre. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo recomienda que en el proceso participativo de revisión y actualización de los PATR, previsto en el Decreto Ley 893 de 2017, se discuta y concerte con la comunidad la revisión o inclusión de nuevas iniciativas PISDA que permitan impulsar los sistemas alimentarios tradicionales de comunidades campesinas y pueblos étnicos afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, que habitan en los 170 municipios PDET que concentran los mayores niveles de exclusión, pobreza e inseguridad alimentaria de la población.

4.2. PROGRAMA HAMBRE CERO Y SU RELACIÓN CON EL PNIS – CASO TUMACO

El artículo 216 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo, crea el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación – SNGPDA, liderado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE, en articulación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN.

Dicho sistema tiene a su cargo la coordinación del Programa Hambre Cero que ha sido concebido como una estrategia para la superación de la inseguridad alimentaria en el país, para lo cual se plantea el diseño de mecanismos que fortalezcan la exigibilidad del derecho y la participación de entidades territoriales, organizaciones de la sociedad civil para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y culturalmente apropiada para las comunidades en sus territorios.¹⁶¹

Para ello, el artículo 216 contempla que el programa Hambre Cero se articulará con una serie de programas y políticas, dentro de las cuales se destacan las siguientes: i) Sistema nacional de seguimiento y monitoreo para la superación del hambre y la malnutrición; ii) Plan Decenal

de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria; iii) Programa de Alimentación Escolar (PAE); iv) Ley de Compras Públicas Locales de Alimentos.

Con fundamento en lo consagrado en el Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución No. 152 del 28 de mayo de 2023, con el objeto de enfrentar la situación de hambre en las familias campesinas de las zonas cocaleras en los Departamentos de Norte de Santander, Cauca, Nariño, Putumayo y región del Bajo Cauca Antioqueño. Para ello, se prevé la activación de los programas de cadenas productivas, acceso a bienes públicos para la agricultura y acceso a insumos agropecuarios.

En el marco del programa Hambre Cero, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural concentrará su participación a través del programa “Agricultura Hambre Cero”, cuyo objeto consistirá en ofrecer apoyo agropecuario a familias con situación de hambre en zonas cocaleras, definidas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el Programa Nacional de Sustitución de Culti-

¹⁶¹Presidencia de la República. Bases del Plan Nacional de Desarrollo. 2022- 2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida. P. 134. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

vos Ilícitos (PNIS) y demás entidades que participan en dicha iniciativa.

Es de señalar que en el marco del Programa Hambre Cero, la Agencia de Renovación del Territorio expidió la Resolución 014 de 2023, por la cual se crea la segunda fase del Plan de Asistencia Alimentaria del PNIS, partiendo del reconocimiento de una crisis de ingresos en las zonas de intervención del PNIS, que pone en peligro la seguridad alimentaria de la población. En consecuencia, con el propósito de reducir el hambre y cerrar las brechas del índice de pobreza multidimensional en los municipios con zonas cocaleras que son objeto de intervención del PNIS, se resuelve hacer una única transferencia monetaria por valor de \$2 millones de pesos, a quienes se les adeude más de dos millones de pesos de los compromisos pactados en el programa y que acepten el traslado de ese recurso a la Fase II del PAAI.

El 8 de julio de 2023, la DSCI anunció haber dado inicio a la primera fase de entregas de la II fase del PAAI, para lo cual se priorizó el municipio de Tumaco, con el propósito de cobijar a más de 14 mil familias beneficiarias del PNIS, lo cual representará una inversión del \$26 mil millones de pesos. Para ello, en el mes de junio se realizó la firma de los acuerdos de voluntades con los beneficiarios, quienes expresaron su voluntad para que los \$2 millones anunciados fueran trasladados del monto inicialmente definido para la implementación de los proyectos productivos de ciclo largo, por lo que este componente se reducirá a \$8 millones de pesos.

4.3.1 Implementación del PNIS en el municipio de Tumaco – Nariño

La Defensoría del Pueblo ha venido dando trámite a denuncias anónimas por situaciones de riesgo

a la vida e integridad contra familias beneficiarias del PNIS, en el municipio de Tumaco – Nariño. En los escritos de denuncia se advierten hechos extorsión por parte de actores armados ilegales, entre ellos, disidencias del Frente 30 de las FARC-EP y de la ‘Segunda Marquetalia’, quienes estarían exigiéndole a la población beneficiaria un porcentaje de los desembolsos periódicos e insumos agropecuarios, que hacen parte de los componentes de plan de atención inmediata y auto sostenimiento.

De igual forma, familias beneficiarias del PNIS en ese municipio, han denunciado a la Defensoría del Pueblo que, en las instancias de participación del programa, hacen presencia actores armados ilegales que buscan ejercer presión sobre las comunidades, para obstaculizar su posibilidad de formular denuncias públicas por los hechos de extorsión que se vienen presentado. Dicha situación estaría exacerbando la situación de riesgo de líderes y lideresas comunitarias que vienen abanderando la implementación del PNIS en el territorio.

Sumada a una situación de riesgo que amenaza la vida y libertad de familias beneficiarias del programa y de los liderazgos, la Defensoría del Pueblo ha venido acompañando jornadas de protesta social que buscan exigir la implementación efectiva de los componentes del PNIS, ante los retrasos de los componentes del programa cuya entrega fue tercerizada a operadores. Así pues, el pasado 2 de marzo a la altura del Km. 88 del municipio de Tumaco, la Defensoría del Pueblo acompañó un bloqueo a la vía realizada por líderes que abanderan la implementación del PNIS, donde se acordó la revisión del contrato del operador SOTEA, con ocasión a las dificultades que se vienen presentando con la entrega efectiva de los componentes del PNIS a su cargo.

Luego de haberse realizado la Asamblea Cocalera en Bocas de Satinga - Nariño, realizada los días 11, 12 y 13 de mayo de 2023, contando con la parti-

cipación de organizaciones campesinas y étnicas de territorios con presencia de coca en el Litoral Pacífico y Piedemonte Andino, la Defensoría del Pueblo brindó acompañamiento en la jornada de movilización social que dio inicio el día 17 de mayo en el sector de la Y, kilómetro 46 de la vía que conduce de Tumaco a Pasto, donde familias del PNIS irrumpieron el paso a la vía por un término de ocho días para exigir el cumplimiento de los compromisos derivados del programa.

Pese a la realización de la Asamblea Cocalera, donde el Gobierno Nacional presentó el nuevo redireccionamiento hacia la reconversión de economías ilegalizadas, los manifestantes expresaron su preocupación porque en el evento solo se habrían anunciado generalidades, más no una ruta de acción - a mediano o largo plazo- que permitiera dar claridades a los participantes, en relación con los recursos a destinar, territorios priorizados y cronograma a seguir para la implementación de acciones en beneficio de las familias inscritas al PNIS, así como de la población cocalera a espera de soluciones de desarrollo alternativo que garanticen su seguridad alimentaria.

Posteriormente, el día 20 de mayo de 2023, la Defensoría del Pueblo brindó acompañamiento a una movilización de asociaciones campesinas, cabildos indígenas y organizaciones afro de los departamentos de Nariño y Putumayo, quienes se congregaron en el Parque Nariño de la ciudad de Pasto, exigiendo la materialización de iniciativas de paz en sus territorios. En el desarrollo de la manifestación, se realizó la conmemoración de la muerte del líder de sustitución voluntaria, Oscar Rodríguez Tovar, quien fue asesinado el 29 de diciembre de 2022, por lo que los manifestantes exigieron al Gobierno Nacional la adopción de medidas efectivas para la no repetición de los hechos. el Acuerdo de Paz y en línea con la política actual de Paz Total.

Los manifestantes formularon públicamente una serie de propuestas, dentro de las cuales, se desta-

ca el inicio de negociaciones de paz con grupos armados ilegales en el marco de la política de Paz Total, así como el cumplimiento de los puntos del Acuerdo Final. Concretamente, se hizo un llamado a la materialización de los postulados de la Reforma Rural Integral, del catastro multipropósito y de la política de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a partir del reconocimiento del campesinado como sujeto político y de derechos y de sus formas organizativas estructuradas en guardias campesinas.

A continuación se ilustran las movilizaciones y protestas sociales que han tenido lugar en el municipio de Tumaco – Nariño, con ocasión a la conflictividad social asociada a la implementación del PNIS:



Tabla No. 33.**Monitoreo conflictividades sociales asociadas al PNIS. Tumaco – Nariño. Junio 2023**

CONFLICTIVIDAD PNIS – TUMACO (NARIÑO)				
Fecha conflictividad social	Lugar	Situación	Solicitudes - demandas sociales	compromisos adquiridos
Marzo 1 de 2023	Chilvi	Cierre de vía	Inconformidades por la ejecución de los Proyectos Productivos de Ciclo Corto por parte de la OEI	<ul style="list-style-type: none"> -Revisión de titulares suspendidos -A los titulares retirados se le dará manejo con el nuevo programa, invitándolos a incluirse en las nuevas políticas de reconversión productiva -DSCI continuará adelantando acciones de acercamiento con los distintos líderes -Conforme los saldos que hay de parte de los proveedores y los operadores, se realizará un análisis basado en los insumos que aportarán los titulares, cotejando con las actas de recibos de conformidad. -Se gestionarán convenios con el Banco Agrario (tasas preferenciales de créditos para campesinos) -Convocar nueva reunión de seguimiento a avances de los compromisos. -Identificar y priorizar iniciativas PISDA -Se realizará caracterización en cada una de las veredas (25 en total) y se harán llegar a la DSCI las cartas de los titulares activos, donde manifiesten su voluntad de realizar el proyecto productivo de ciclo corto de forma individual o colectivo. -Debido a que las territoriales no estaban a cargo de la labor de supervisión, según la nueva política esta actividad se desarrollará a nivel central en conjunto con la territorial
Marzo 1 de 2023	km 88	Cierre de vía	Inconformidades ejecución proyectos productivos ciclo corto por SOTEA.	El Ministerio Público, delegados de la J.A.C y beneficiarios de los km 35 y Km 36 del PNIS, conforman comité mixto de seguimiento que actuará a partir de la entrega de la caracterización
Marzo 2 de 2023	Km. 35 y Km. 37	Cierre de vías, tema OEI	Inconformidades por la ejecución proyectos productivos de ciclo corto por parte de la OEI.	El Ministerio Público, delegados de la J.A.C y beneficiarios de los km 35 y Km 36 del PNIS, conforman comité mixto de seguimiento que actuará a partir de la entrega de la caracterización.

			Celeridad implementación de proyectos productivos de ciclo largo.	El 8 de marzo deben estar listas las 25 cartas de zona de carretera, referentes a la caracterización en donde se manifieste la intención de desarrollar proyectos de tipo individual o colectivo.
Marzo 2 de 2023	km 88	Cierre de vías, temas SOTEA	Aclaración del comunicado emanado por la DSCI, referente al secuestro de los funcionarios de la DSCI ocurrido el día 1 de marzo de 2023.	Aclaración del comunicado emanado por la DSCI, referente al secuestro de los funcionarios de la DSCI ocurrido el día 1 de marzo de 2023.
			Conocer el estado SOTEA [motivo de suspensión organizar cronogramas de actividades, estructura plan de inversión y definir modalidad de pago]	Reunión para el día lunes 6 de marzo 10:00 a.m. en las instalaciones de ASO-PORCA en la oficina de Tumaco, para adelantar el cronograma de ejecución de la reactivación del contrato 289 de 2021, firmado DSCI y SOTEA
			Revisión del fallo de Tutela sobre el cumplimiento del PNIS	DSCI informan hacer revisión de cuenta de cobro de SOTEA y si cumple todos los requisitos, la supervisión daría el visto bueno radicaría la solicitud al FCP, quien en 1 semana realizaría el tercer desembolso a SOTEA
			Constituir mesa de seguimiento a los acuerdos con los acompañantes y Ministerio Público (Defensoría, Personería, y la Organización de los Estados Americanos)	La mesa de seguimiento interinstitucional se realizará el martes 21 de marzo 10:00 a.m. [Sujeto a la agenda del director Felipe Tascón]
			Se solicita realización de las instancias PNIS	Miércoles 22 de marzo se programa reunión de instancias PNIS a las 10:00 a.m. [Pendiente definir el lugar]
			Definir vinculación de 1300 familias de recolectores	
			Ejecución del proyecto ciclo largo de los 10 millones	
			Cumplimiento a los PISDAS	
			Convocar organismos locales	

Fuente: : Unidad de Implementación del Acuerdo Final. Presidencia de la República. Marzo 2023

Marzo 22 de 2023	Auditorio IIAP, Tumaco	Revisión del cumplimiento del fallo de tutela interpuesta por la organización ASOPORCA	ASOPORCA solicita revisar el cumplimiento del fallo de tutela.	Enviar nuevamente el listado de las familias que tengan pendientes con la DSCI en la implementación del PNIS.
		Revisión del cumplimiento del fallo de tutela interpuesta por la organización ASOPORCA	ASOPORCA solicita revisar el cumplimiento del fallo de tutela.	Enviar nuevamente el listado de las familias que tengan pendientes con la DSCI en la implementación del PNIS.
		Riesgos de seguridad Retrasos en las entregas de insumos a la familias	Solicitan acciones en seguridad para los líderes.	Acompañamiento de seguridad a los líderes de ASOPORCA
		Retrasos en las entregas de insumos a la familias	FUPAD	Reunión ASOPORCA y FUPAD para programar visitas y entregas pendientes.
		Riesgos de seguridad	Solicitan acciones en seguridad para los líderes.	Informar avances del proceso de solicitud de ASOPORCA a la UNP
		Retrasos en la implementación del Contrato 289 con SOTEA	Avanzar en el Contrato 289 con SOTEA	Informe de ruta para continuar con el proceso con SOTEA
		Retrasos en los pagos a la familias	Retrasos en los pagos a la familias Solicitan celeridad en los pagos	Proceso para desembolso a SOTEA
		Retrasos en los pagos a la familias	Solicitan celeridad en los pagos	Pagos a familias beneficiarias SOTEA
		Riesgos de seguridad	Solicitan acciones en seguridad para los líderes	Convocatoria de mesa interinstitucional territorial
		Se demanda la implementación de Proyectos Productivos de Ciclo Largo lo antes posible.	Implementación del PPCL	Implementación del PPCL Organizar pliego de peticiones para los operadores del proyecto ciclo largo Abrir convocatorias para que las organizaciones se postulen como operadores.

Marzo 27 de 2023	Oficina de FUPAD	Cierre de vía Tumaco a Pasto km 46, Y de Candelillas, familias alto mira zona 5.	Cierre de vía Tumaco a Pasto km 46, Y de Candelillas, familias alto mira zona 5.	<ul style="list-style-type: none"> -Establecer cronograma el día 14 de abril con presidentes de juntas veredales y FUPAD para generar una ruta de entrega. -Realizar entregas del 24 al 30 de abril. -Concertar planes de inversión de los 257 beneficiarios pendientes por definir línea productiva. -Realizar el desembolso a jueves 30 de marzo correspondiente a MOE que se encuentra en proceso de ejecución. -Entrega del faltante de registros fotográficos de MOE y colinos de plátano e informe final. -Desembolso del 30% de MOE y 70% de colinos de plátano. -Una vez realizado la entrega del registro fotográfico de MOE y de colinos de plátano y el informe final, FUPAD se compromete a realizar el desembolso del 20% de MOE y 30 de plátano. -La DSCI confirma la disponibilidad de los recursos para el compoinente de ciclo largo.
Abril 14 de 2023	Vereda candelillas, Consejo Comunitario Alto Mira	Revisión y seguimiento a compromiso de reunión del 27 de marzo de 2023, sostenida con delegados de familias del Alto Mira zona 5.	Solicitan celeridad y equidad en las entregas de insumos para Proyectos Productivos de Ciclo Corto por parte de FUPAD.	<ul style="list-style-type: none"> -Realizar entregas en la línea agrícola a las familias que estén listas. -Realizar entregas en la línea agrícola a las familias que estén atrasadas. -Realizar visitas de verificación a semovientes, con presencia de la DSCI, delegados de familias, FUPAD y la Junta de Gobierno. -Realizar una jornada para ajustar el plan de inversión de 23 familias de ganadería y validar los PI de piscicultura. -Realizar entregas a familias que ajustaron el plan a 23 familias de ganadería. -Realizar entregas a 29 familias novillas y 19 entregar novillas más kits. En total son 48 familias para entregas. -Revisar el estado de implementación de PNIS en el alto mira con presencia de FUPAD, DSCI, Junta de Gobierno, y presidentes veredales. -Elaboración de cronograma de entregas y listado de familias. -FUPAD debe informar el estado de cumplimiento y validar el informe de la junta. -Definir una ruta de atención a las familias ubicadas en ZRF.
Abril 17 de 2023	Villa del Sol	Solicitud realización mesa de articulación interinstitucional seguridad PNIS	Realización mesa de articulación interinstitucional seguridad PNIS.	

Mayo 3 de 2023	Villa del sol	Solicitud realización mesa de articulación interinstitucional seguridad PNI.	Mesa de articulación interinstitucional seguridad PNIS	<p>-Taller de evaluación de Riesgo colectivo 09 - 10 de mayo -Sede de ASOPORCA (km60) San José</p> <p>-Taller de autoprotección y autocuidado</p> <p>-Continuación de estudios y análisis de riesgo.</p> <p>-Enviar al correo omaria.ballesteros@unp.gov.co los hechos y datos de los líderes que necesitan trámite de emergencia.</p> <p>-Revisión de hojas de vida para personal escolta.</p> <p>-CERREM regional en Tumaco (colectivo). Tramite con Alcaldía de Tumaco</p> <p>-Taller de seguridad con PONAL</p> <p>-Fechas y requisitos de convocatoria para presentarse como operadores las organizaciones sociales</p> <p>-Revisar propuesta de proyecto piloto de sustitución de cultivos locales, mencionada por el doctor Felipe Tascon, en alianza con el Ministerio de Defensa.</p> <p>-Pago en efectivo de una parte de los montos pendientes derivados de los componentes del PNIS</p>
Mayo 15 de 2023	Tumaco, Oficina DSCI	Demoras en las entregas de los insumos y equipos de los planes de inversión.	Revisión de temas y avances del programa en el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, en especial a las familias de la zona 4	Realizar reunión en la vereda La Balsa, con presencia de FUPAD, Defensoría, la junta del consejo y la DSCI.
		Reiteradas solicitudes de las familias de Alto Mira, sobre el monto de recursos a cargar por los contratos de Agrosavia y Fedecacao.	Familias atendidas por FEDECACAO, Familias activas sin operador técnico.	Programar reunión con presencia de Fedecacao, la junta del consejo y la DSCI, Nariño.
			Fortalecer el equipo territorial de la DSCI, teniendo en cuenta las familias a atender.	Defensoría revisará documento para coadyuvar a la DSCI Nariño, dejando ver la necesidad de robustecer el equipo local, para un adecuado seguimiento.
Junio 9 de 2023	Tumaco, Oficina DSCI	Pagos suspendidos debido a que SOTEA no cuenta con el acta firmada, del comité de segui-	Solicitan celeridad en los pagos	Gestionar fecha de comité de supervisión y seguimiento; como solicito el operador en el informe de levantamientos topografías enviado el 11 de mayo a la supervisión y al coordinador territorial.

miento y supervisión del el día 05 de abril. Familias que con novedades posterior a la topografía.

Apoyar la gestión para la firma del acta levanta durante el comité de seguimiento del 05 de abril

Apoyar la socialización de los bloques de insumos en territorio

La profesional SIG de la DSCI nivel central el día viernes 2 de junio, manifestó no realizar pagos hasta que no se realicen las revisiones y subsanaciones correspondientes al tema geográfico.

SOTEA solicita un oficio donde se formalice la decisión de suspender los pagos.

Fuente: : *Elaboración propia. Defensoría del Pueblo, junio 2023*



En consideración a lo expuesto, la Defensoría del Pueblo observa un contexto de conflictividad social en el municipio de Tumaco – Nariño, asociado a la implementación del PNIS, el cual demanda el cumplimiento de los compromisos que se han venido adquiriendo en materia de fortalecimiento de las labores de supervisión de los operadores; adopción de acciones encaminadas a priorizar la implementación de los componentes del PNIS con organizaciones propias del territorio; implementación de acciones de prevención y atención de riesgos a la vida, seguridad y libertad de líderes y comunidades beneficiarias del PNIS; cumplimiento de cronogramas de entrega para revestir de celeridad la implementación de proyectos productivos de ciclo corto y largo; y reactivación de las instancias de participación derivadas del programa.

De igual forma, esta Entidad resalta la iniciativa del Gobierno Nacional en cabeza de la DSCI, dirigida a socializar el nuevo enfoque de recuperación de economías ilegalizadas, a las comunidades campesinas y pueblos étnicos afectados por la presencia de cultivos de coca del Litoral Pacífico y Piedemonte Andino, la cual tuvo lugar en el mes de mayo del presente año en Bocas de Satinga – Nariño.

Al respecto, se recomienda a la DSCI hacer extensivo estos encuentros en otros territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, a fin de precisar los lineamientos del nuevo enfoque de desarrollo alternativo propuesto por el Gobierno Nacional. Así mismo, se hace un llamado para que estas jornadas ofrezcan claridades y propicien un diálogo de doble vía que permita, por un lado, construir conjuntamente con las comunidades acciones de mejoramiento para la implementación efectiva de los componentes rezagados del PNIS y, por otro, definir aspectos centrales como la nueva focalización, enfoques de atención, componentes esenciales, cronogramas a corto, mediano y largo plazo, condiciones

de seguridad en los territorios, así como recursos destinados para la materialización de la nueva estrategia de reconversión en los territorios, en el marco de lo pactado en el Acuerdo de Paz y en armonía con la política de paz total.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo reconoce la importancia de la implementación del Programa Hambre Cero, así como su focalización en los territorios con presencia de cultivos de coca, marihuana y amapola, en el entendido que los programas de desarrollo alternativo deben garantizar un enfoque de derechos humanos que impulse el desarrollo integral, la inclusión social, la mitigación de la pobreza, la seguridad y la sostenibilidad de los medios de vida étnicos y campesinos que subsisten de actividades asociadas a los cultivos de uso ilícito.

En el marco de la implementación del Programa Hambre Cero, la Defensoría del Pueblo recomienda al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la DSCI, que ante la dimensión de amenaza del derecho a la seguridad alimentaria, asociada a la sobreproducción de hoja de coca, se prioricen acciones con las comunidades campesinas y pueblos étnicos de regiones como Putumayo, Nariño, Caquetá, Magdalena Medio, Bajo Cauca Antioqueño y Catatumbo, orientadas a garantizar la presencia de las instituciones del Estado y el acceso a bienes públicos esenciales, sobre la entrega de nuevos desembolsos periódicos que no resuelven los problemas estructurales ni contribuyen a una transformación del sector rural que impacte en el mejoramiento real y efectivo de las condiciones de vida de la población campesina.

4.3. SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE FAMILIAS PNIS EN EL DEPARTAMENTO DE GUAVIARE

La Defensoría del Pueblo, mediante oficio de radicado No. 20230040702109571 del 30 de mayo de 2023, rindió informe a la Corte Constitucional dentro del proceso de revisión del expediente de tutela T-9.055.571, promovido por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en Agencia Oficiosa de las familias campesinas vinculadas al PNIS en el municipio de Miraflores – Guaviare, contra Presidencia de la República, ART y Alcaldía de Miraflores y Gobernación del Guaviare.

En dicho documento, se presentó la situación de derechos humanos que se presenta en el departamento de Guaviare, particularmente en el municipio de Miraflores, en relación con la implementación del PNIS, concluyendo que los serios retrasos en la entrega de los componentes del programa, especialmente, los referidos a la implementación de proyectos productivos de generación rápida de ingresos y de ciclo largo, amenazan la efectividad y sostenibilidad en el tiempo del programa, lo cual compromete el goce efectivo del derecho a la soberanía alimentaria de las familias que dieron cumplimiento a los compromisos de levantamiento y no resiembra de cultivos de uso ilícito.

A continuación, se presentan los resultados de la labor de acompañamiento que ha adelantado la Defensoría del Pueblo con las comunidades campesinas del departamento de Guaviare, en el marco de implementación del PNIS. En primer lugar, se presentarán los resultados de una jornada realizada con líderes y lideresas de los municipios de Calamar, El Retorno, San José y Miraflores (Guaviare), con el objeto de conocer su percepción campesina en relación con el estado de implementación del PNIS y su impacto en el goce efectivo de sus derechos humanos.

En segundo lugar, se desarrollarán las conclusiones de la segunda jornada de encuentro con liderazgos del municipio de Miraflores, con el objeto de obtener información actualizada en relación con el estado de implementación del PNIS, de cara a la presentación del informe ante la Corte Constitucional.

¹⁶²La reunión se llevó a cabo con los Señores Fidel Rojas y José Beltrán, quienes ostentan los cargos de Presidente y Secretario de ASOJUNTAS del municipio de Miraflores – Guaviare.

4.3.1. Jornada de diálogo sobre percepción y propuestas campesinas para la implementación del PNIS en el departamento del Guaviare:

La jornada que llevó a cabo la Defensoría del Pueblo, giró en torno al análisis de una serie de preguntas orientadoras que fueron debatidas en grupos y posteriormente retroalimentadas en sesión plenaria, donde líderes y lideresas del PNIS tuvieron la posibilidad de complementar conjuntamente las temáticas abordadas. A continuación, se presentan los resultados obtenidos en el taller comunitario sobre seguimiento a PNIS:

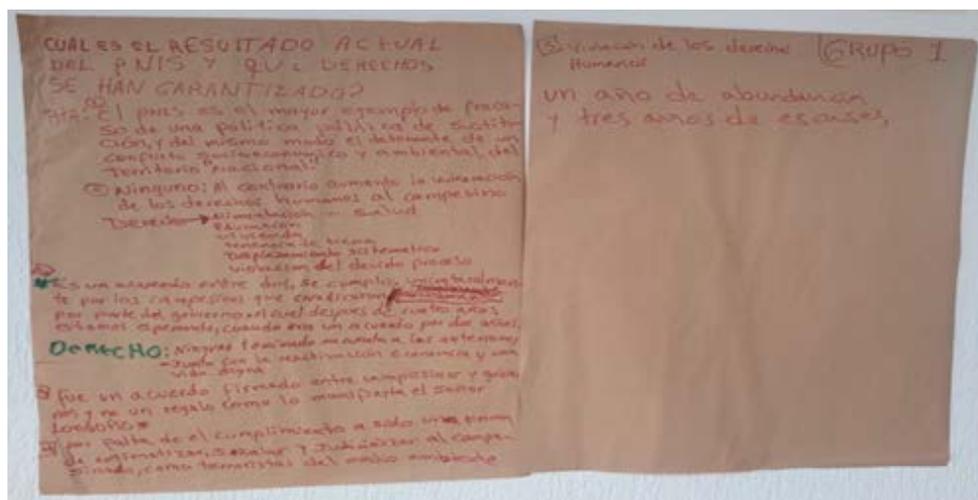
4.3.1.1. Primer grupo: ¿Cuáles componentes han sido recibidos por las familias beneficiarias del PNIS?, ¿Qué derechos han sido garantizados con la implementación de los componentes PNIS?

En lo que tiene que ver con la implementación del PNIS, los liderazgos perciben que dicha política pública no ha cumplido con su propósito esencial de garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población vinculada en labores asociadas con los cultivos de uso ilícito. Por el contrario, advirtieron que su desarrollo ha suscitado afectaciones socioeconómicas e impactos negativos a la economía regional, como consecuencia de los retrasos en la entrega de los componentes derivados del programa, si se considera que en el año 2017 se acordó un cronograma de implementación a dos años, el cual ha sido desatendido, especialmente, en lo referente a la ejecución de líneas productivas.

Así mismo, expresaron que el PNIS ha agudizado la situación de vulnerabilidad del campesinado, por cuanto las acciones adelantadas no han tenido incidencia en la garantía efectiva de sus derechos a la seguridad alimentaria, vivienda, acceso a la tierra y educación. En contraste con ello, señalaron que los campesinos sí han dado cumplimiento a los compromisos de sustitución y no resiembra, adquiridos al momento de formalizar su vinculación al programa, razón por la cual exigen por parte del Gobierno Nacional, la implementación de buena fe de la política de sustitución voluntaria.



Taller PNIS Guavire. Impacto del programa en el goce de derechos



Fuente: Defensoría del Pueblo. Fotografía Taller PNIS Guavire.

En lo que tiene que ver con la implementación del PNIS, los liderazgos perciben que dicha política pública no ha cumplido con su propósito esencial de garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población vinculada en labores asociadas con los cultivos de uso ilícito. Por el contrario, advirtieron que su desarrollo ha suscitado afectaciones socioeconómicas e impactos negativos a la economía regional, como consecuencia de los retrasos en la entrega de los componentes derivados del programa, si se considera que en el año 2017 se acordó un cronograma de implementación a dos años, el cual ha sido desatendido, especialmente, en lo referente a la ejecución de líneas productivas.

Así mismo, expresaron que el PNIS ha agudizado la situación de vulnerabilidad del campesinado, por cuanto las acciones adelantadas no han tenido incidencia en la garantía efectiva de sus derechos a la seguridad alimentaria, vivienda, acceso a la tierra y educación. En contraste con ello, señalaron que los campesinos sí han dado

cumplimiento a los compromisos de sustitución y no resiembra, adquiridos al momento de formalizar su vinculación al programa, razón por la cual exigían por parte del Gobierno Nacional, la implementación de buena fe de la política de sustitución voluntaria.

4.3.1.2. Segundo grupo: ¿Cómo ha participado el campesinado en el diseño e implementación del PNIS?

Las vocerías campesinas señalaron que en el año 2017, el campesinado participó activamente con el Gobierno Nacional en la celebración de acuerdos colectivos y regionales para la sustitución voluntaria. Sin embargo, expresaron que el enfoque participativo se ha visto limitado en la etapa de implementación del PNIS, pues a pesar de la existencia de instancias de diálogo del orden territorial, la DSCI ha procurado agotar espacios de socialización y

convalidación de las decisiones adoptadas en el nivel nacional, al punto que las actas elevadas en las instancias territoriales (CMPP, CMES y CAT) no eran remitidas a los líderes y lideresas para facilitar el seguimiento a los compromisos acordados.

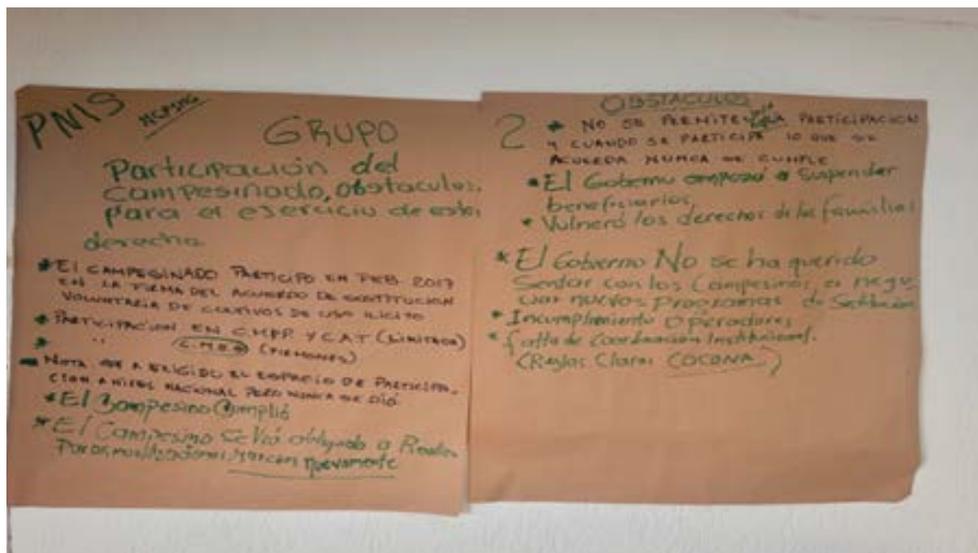
De igual forma, manifestaron que la población campesina ha ejercido su derecho a la protesta social, así como también han acudido a acciones constitucionales para exigir la implementación efectiva del PNIS en el departamento del Guaviare, así como para reclamar la construcción participativa de nuevos modelos de desarrollo alternativo que permitan ampliar la cobertura de población beneficiaria, dado que los acuerdos colectivos de sustitución voluntaria abarcaban un número mayor

de familias que expresaron su voluntad de hacer tránsito hacia otras economías formales.

En lo referente al acceso progresivo a la propiedad de la tierra, los liderazgos expresaron que el campesinado no ha tenido la posibilidad de incidir en la priorización de programas que propendan por la formalización de la tenencia de la tierra en Guaviare, en cumplimiento de los postulados contenidos en la Reforma Rural Integral. Por el contrario, expresaron su descontento con la celebración de contratos para el otorgamiento de derechos de uso en zonas de reserva forestal, por lo que solicitan avanzar en las nuevas propuestas del Gobierno Nacional en materia de reconocimiento de títulos verdes y concesiones forestales para armonizar la implementación del PNIS.

Fotografía No. 7.

Taller PNIS Guaviare. Participación del campesinado en el PNIS



Fuente: Defensoría del Pueblo. Fotografía Taller PNIS Guaviare.

4.3.1.3. Tercer grupo: ¿Cuáles son los principales obstáculos que han afectado el desarrollo del PNIS?, ¿En qué medida esos obstáculos afectan el goce efectivo de los derechos humanos del campesinado?

En cuanto a los obstáculos que han afectado la implementación del PNIS, las vocerías hicieron alusión a la débil financiación del programa, lo que a la postre ha conllevado a retrasos en la entrega de los componentes del PNIS, tales como: pago de desembolsos periódicos, proyectos de seguridad alimentaria e implementación de líneas productivas de ciclo corto y largo, comprometiendo así el ejercicio del derecho fundamental al mínimo vital y soberanía alimentaria de las familias beneficiarias.

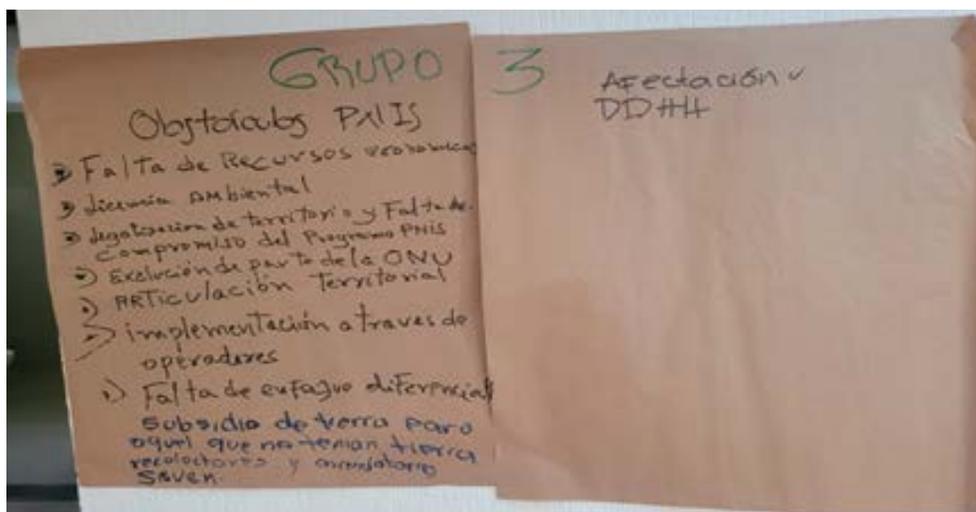
Igualmente, mencionaron que el desarrollo de los proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria se vio afectado por sobrecostos en los insumos y por la entrega de semovientes que han presentado afectaciones en su salud, o que murieron por las condiciones insalubres en las que se dio su traslado hacia el departamento del Guaviare.

Por otra parte, informaron que la implementación del PNIS exacerbó conflictividades territoriales y ambientales que requieren ser gestionadas por las autoridades ambientales y de tierras. A modo ilustrativo, expresan que la DSCI vinculó a familias campesinas asentadas al interior del resguardo indígena Nukak, las cuales se encuentran en estado de suspensión indefinida a pesar de haber acreditado el compromiso de erradicar voluntariamente los cultivos de uso ilícito, sin que a la fecha se hayan adoptado acciones urgentes encaminadas a garantizar su estabilización socioeconómica y el acceso a otras tierras en coordinación con la ANT.

Otro aspecto que identificaron como un obstáculo en el desarrollo del PNIS, se refiere a la ausencia de acciones que permitan la conectividad regional en pro del fortalecimiento de la agricultura familiar y campesina. Particularmente, se expresó que en el departamento del Guaviare no se han registrado programas que propendan por el fortalecimiento de los canales de comercialización y fomento a la asociatividad, tales como, mejoramiento de vías terciarias y desarrollo de proyectos de economía solidaria.

Por último, mencionaron que el programa no ha incorporado un enfoque de género, si se considera que la DSCI no priorizó a las mujeres para la recepción de la documentación de afiliación, lo que a la postre desencadenó que los hombres accedieran directamente a los componentes derivados del PNIS.





Defensoría del Pueblo. Fotografía Taller PNIS Guaviare.

4.3.1.4. Cuarto grupo: ¿Qué se necesita para que el PNIS logre su propósito esencial de garantizar el bienestar y buen vivir de la población cultivadora, recolectora y amediera que subsiste de los cultivos de uso ilícito?

Por último, los liderazgos identificaron un conjunto de propuestas para la implementación efectiva del PNIS y la garantía de sus derechos fundamentales. Dentro de los planteamientos formulados, se encuentra revestir de celeridad la entrega de los componentes derivados del programa, indexando las sumas definidas en el comunicado conjunto de enero 27 de 2017, entre el Gobierno Nacional y las entonces FARC-EP (hoy Comunes), por concepto de Plan de Atención Inmediata, proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, asistencia técnica,

atención población recolectora e implementación de líneas productivas de ciclo corto y largo.

Otra propuesta está relacionada con la reactivación de los desembolsos periódicos pendientes de ser entregados a las familias beneficiarias del PNIS, a fin de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida y su seguridad alimentaria. Igualmente, se propone la formulación e implementación participativa de otros programas de desarrollo alternativo que permitan garantizar la atención de población vinculada en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito, respondiendo así a los compromisos consignados en el acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria.

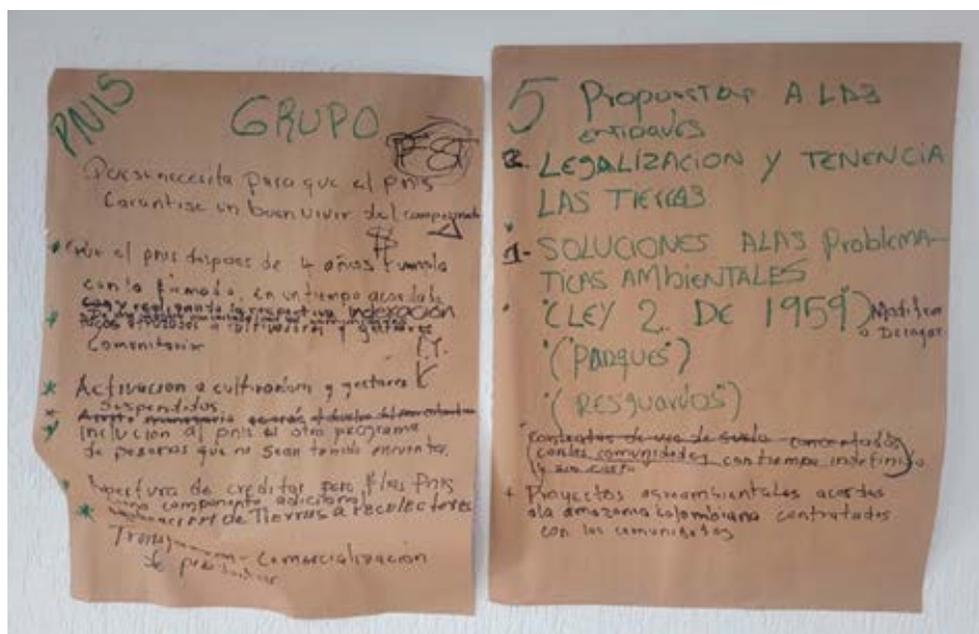
Por otra parte, las vocerías consideran esencial que los componentes del PNIS se vean acompañados de líneas preferenciales de acceso a crédito, que les permita el fortalecimiento de sus proyectos productivos. De igual forma, en lo que tiene

que ver con el componente de formalización de la propiedad, las vocerías concluyen que la política de protección ambiental debe armonizarse con el derecho al acceso a la tierra y a la seguridad alimentaria del campesinado, por lo que se plantea la formulación de proyectos agroecológicos que respondan a los fines de protección de los recursos ambientales, así como la adopción de acciones encaminadas a la sustracción de zonas de reserva forestal para la titulación de derechos de propiedad de la tierra, constitución y ampliación de Zonas de Reserva Campesina.

Ahora bien, en consideración a los retrasos que presenta el desarrollo de los proyectos productivos de ciclo corto y largo, se planteó la necesidad de contar con medidas de asistencia técnica para su implementación, sin que ello conduzca a la reducción de los montos contemplados en el comunicado conjunto de 2017, teniendo en cuenta que el componente de extensión rural se brindó en la etapa inicial del programa.

Fotografía No. 9.

Taller PNIS Guaviare. Propuestas para la implementación del PNIS



Fuente: Defensoría del Pueblo. Fotografía Taller PNIS Guaviare.

4.3.2. Encuentro con liderazgos del municipio de Miraflores – Guaviare:

El pasado 12 de mayo de 2023, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo una jornada de diálogo con dos liderazgos del municipio de Miraflores, con el objeto de obtener información actualizada en relación con el estado de implementación del PNIS y su percepción del programa en el goce efectivo de sus derechos humanos.

En el marco de la jornada, los liderazgos campesinos informaron a la Defensoría del Pueblo que aún persiste un número de familias, con quienes se encuentra pendiente finalizar el componente de Plan de Atención Inmediata, consistente en la entrega de doce millones de pesos, a través de periódicos por un año. De igual forma, se puso de presente que, a la fecha, persiste un grupo de familias suspendidas, entre ellas, población recolectora de cultivo de coca que no ha recibido ningún componente para su atención socioeconómica.

Precisa que de las 942 familias inscritas al PNIS, se encuentra pendiente finalizar el componente de auto sostenimiento y seguridad alimentaria con un número aproximado de 30 familias. Señalan que la implementación de esta línea estuvo caracterizada por la contratación de operadores que no tenían relación alguna con el territorio, los cuales habrían desconocido los planes de compra, haciendo adquisición de insumos que presentaron sobrecostos en relación con los precios de los productos agropecuarios que se comercializan en el municipio de Miraflores – Guaviare.

Agregaron que los retrasos que presenta el PNIS a siete años de la firma del Acuerdo de Paz, ha perjudicado el desarrollo de los planes de vida

de familias campesinas, quienes para garantizar su seguridad alimentaria se han visto forzados a desplazarse a otras zonas en búsqueda de nuevas oportunidades labores, o han optado por resembrar en áreas de la periferia del municipio.

De igual forma, indican que a la fecha no se tiene conocimiento de los operadores que van a hacer intervención para la implementación de proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo. Se manifiestan una preocupación generalizada por el nivel de retraso en la implementación de las líneas productivas, lo cual ha tenido un impacto directo en el mínimo vital y seguridad alimentaria de las familias. Agregan que recientemente la DSCI ha anunciado la implementación de proyectos productivos con carácter asociativo en lugar de líneas productivas individuales, sin embargo, manifiestan su desacuerdo pues consideran que en la comunidad se ha venido desarrollando una dinámica de trabajo productivo de carácter familiar más no a nivel asociativo.

En materia de adjudicación de tierras y formalización para familias beneficiarias, las vocerías afirman que la Agencia Nacional de Tierras no hace presencia en el territorio para avanzar en dichos programas. Agregan que en las familias beneficiarias no media interés de suscribir acuerdos de uso sobre baldíos inadjudicables por no mediar seguridad jurídica, al tratarse de contratos inicialmente planteados a 10 años que además no reconocen derechos sobre la tenencia de la tierra.

Finalmente, los liderazgos informaron que el pasado 20 de febrero de 2023, radicaron a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, un documento con solicitudes y propuestas relacionadas con la implementación del PNIS en el municipio de Miraflores – Guaviare, dentro de las cuales se resalta:

¹⁶³La reunión se llevó a cabo con los Señores Fidel Rojas y José Beltrán, quienes ostentan los cargos de Presidente y Secretario de ASOJUNTAS del municipio de Miraflores – Guaviare.

-Reactivación de desembolsos periódicos a gestores comunitarios

-Impulso a la implementación de proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo. Se propone la fusión de dichos componentes y la entrega del 50% en efectivo para sufragar los gastos derivados del pago de jornales.

-Indexación de todos los componentes del PNIS, en razón a los retrasos que registra su implementación

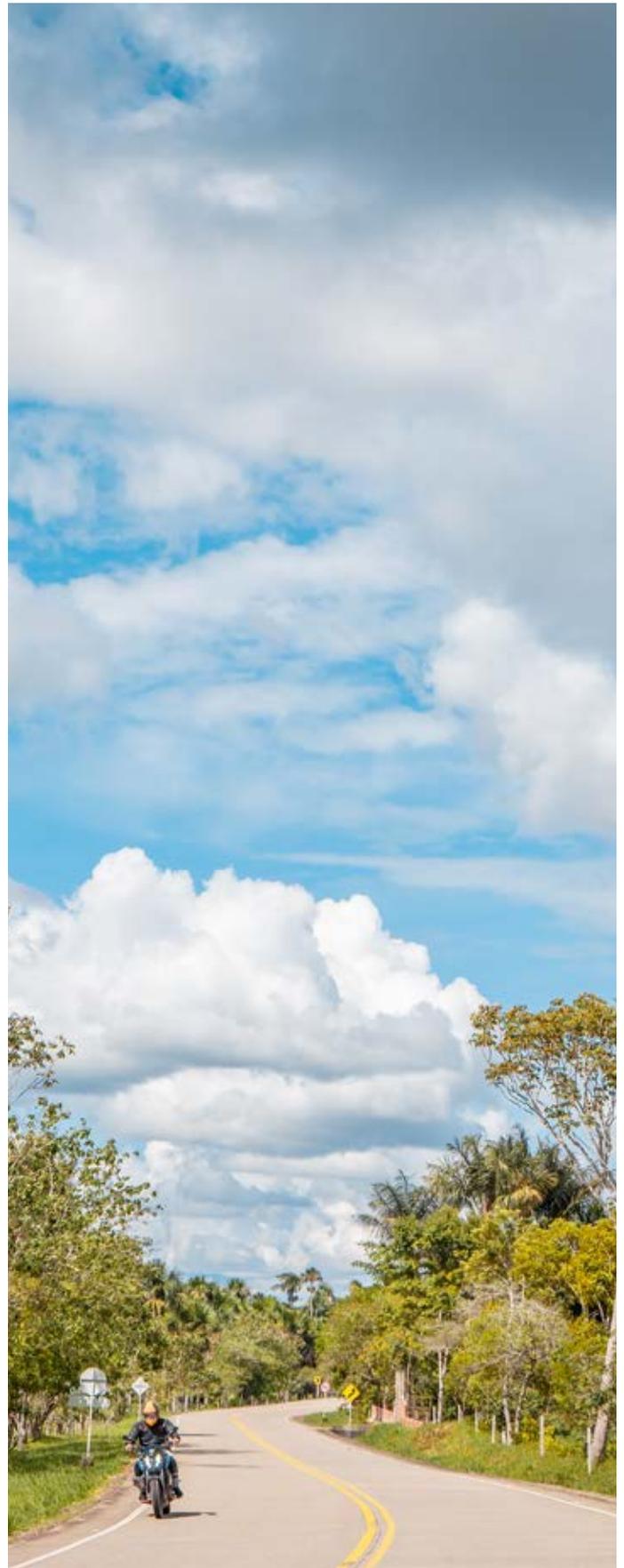
-Ampliación de la cobertura del programa a otras familias que no lograron acceder al proceso de vinculación individual que tuvo lugar en el 2017

-Vinculación de personal técnico y profesional del municipio del Guaviare para la ejecución de los componentes del PNIS que se encuentran pendientes de ejecutar.

-Constitución de Zona de Reserva Campesina a través de la sustracción de una zona de reserva forestal tipo B, ubicada en el municipio de Miraflores, así como también se plantea la delimitación de frentes de colonización y la definición de una zona de amortiguamiento.

De conformidad con lo expuesto, la Defensoría del Pueblo evidencia que los retrasos en la entrega de los componentes del PNIS para el departamento de Guaviare, especialmente, los proyectos productivos de ciclo corto y largo, amenazan la efectividad y sostenibilidad en el tiempo del programa, si se considera que el objetivo de las iniciativas productivas se encuentra encaminado hacia el fortalecimiento de las economías locales y regionales en el corto, mediano y largo plazo.

Los retrasos que caracterizan el desarrollo del PNIS, no solo han dado lugar a la inobservancia de los cronogramas de implementación que fueron inicialmente pactados con las familias beneficiarias desde la vigencia de 2017, sino que además



ha llevado a que los componentes de atención individual inmediata (PAI) no se articulen con las fases de implementación de proyectos de seguridad alimentaria ni con las alternativas productivas de ciclo corto y largo; situación que amenaza el goce efectivo de los derechos a la seguridad alimentaria, comercialización, asociatividad y acceso a bienes públicos esenciales.

Así mismo, se observa que las limitaciones del PNIS en términos de cobertura de familias cultivadoras y recolectoras del departamento de Guaviare, amenazan la sostenibilidad del programa debido a la ausencia de un enfoque universal e integral. Al respecto, los delegados campesinos han alertado que los retrasos en la entrega de los componentes del PNIS y la no vinculación integral de la población que manifestó su voluntariedad de ingresar al programa, ha llevado a que familias campesinas se movilicen hacia otros territorios en búsqueda de oportunidades laborales o para retomar las labores de cultivos en zonas de bosque o de selva.

En ese contexto, las familias y liderazgos del PNIS han formulado una serie de propuestas

comunitarias para avanzar en la implementación efectiva del PNIS. Dentro de los planteamientos formulados, se destaca la necesidad revestir de celeridad la entrega de los componentes derivados del programa, indexando las sumas inicialmente definidas en el comunicado conjunto celebrado en el 2018, entre el Gobierno Nacional y las entonces FARC-EP, por concepto de Plan de Atención Inmediata, proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, asistencia técnica e implementación de líneas productivas de ciclo corto y largo.

Otra propuesta está relacionada con la reactivación de los desembolsos periódicos pendientes de ser reconocidos a las familias beneficiarias del PNIS, a fin de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida y su seguridad alimentaria. Por último, se propone tanto la ampliación de la cobertura del programa como la constitución de una Zona de Reserva Campesina para el municipio de Miraflores, como instrumento para la protección del ambiente, la consolidación de la economía del campesinado y la garantía efectiva del derecho de acceso a la propiedad de la tierra.



4.4. CONCLUSIONES:

4.4.1. Sobre el redireccionamiento del PNIS a la luz del Plan Nacional de Desarrollo:

En relación con la disposición de cierre del PNIS contemplada en el artículo 11 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el PND 2022-2026, es importante señalar que el punto 4 del Acuerdo de Paz debe ser entendido como un documento de política pública que, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, obliga a todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado a implementarlo de buena fe.

Preocupa a la Defensoría del Pueblo que el Gobierno Nacional anuncie el cierre de una política de Estado derivada del Acuerdo Final, como lo es, la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, pues al margen de las debilidades y obstáculos prácticos en materia de financiación e implementación oportuna de sus componentes esenciales (las cuales han sido registradas por la Defensoría del Pueblo en sus informes que datan del año 2018), su objetivo estaba dirigido a la generación de oportunidades productivas para los cultivadores, recolectores y amedieros, con el fin de contribuir al cierre de la frontera agrícola, a la recuperación de los ecosistemas, al fortalecimiento de las capacidades de organizaciones

campesinas y de mujeres rurales, y a la aplicación de un principio de de tratamiento penal para el campesino cultivador.

En virtud de lo anterior, la Defensoría del Pueblo considera oportuno redireccionar y armonizar el PNIS en función de los objetivos planteados por el actual Gobierno Nacional, poniendo en práctica los principios previstos en materia de asociatividad, gradualidad y articulación interinstitucional e intersectorial, sin que ello implique la finalización de una política derivada del Acuerdo de Paz.

Para ello, se recomienda que los redireccionamientos del PNIS sean concertados con las comunidades campesinas y pueblos étnicos y, a su vez, sean discutidos en el seno de la Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación - CSIVI componente Comunes, contando con el apoyo de la comunidad internacional como la Misión de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas, a fin de consolidar líneas de mejoramiento de esta política contenida en el punto 4 del Acuerdo de Paz.

Además, la Defensoría del Pueblo observa que el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 derogó de manera expresa el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en virtud del cual se establecía que el desarrollo y ejecución del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, se efectuaría por parte de la Agencia de Renovación del Territorio. No

obstante, se observa que a pesar de la derogatoria de dicha norma, la DSCI continúa adscrita a la ART y operando la ejecución del Programa de Sustitución Voluntaria.

4.4.2. Sobre el balance general de la implementación del PNIS:

En relación con el componente del Plan de Atención Inmediata, se observa que la DSCI no ha venido actualizando de manera periódica el indicador del SIIPO D.279, lo cual dificulta hacer un seguimiento sobre el estado de avance de este primer componente del PNIS, orientado a garantizar el sustento de los núcleos familiares, en el proceso de levantamiento de los cultivos de uso ilícito.

Para la Defensoría del Pueblo no media claridad si para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de marzo de 2023, la DSCI adelantó o no acciones encaminadas a la ejecución del PAI, en razón a que en reunión sostenida en el mes de junio de 2023, dicha entidad reportó un universo menor de familias beneficiadas con dicho componente (72.774 familias con al menos un pago), en comparación con el reporte registrado en el SIIPO para el 31 de diciembre de 2022 (76.338 familias con al menos un pago).

En cuanto al avance del PAI a nivel departamental, la Defensoría del Pueblo observa que solo en el departamento de Guainía, la totalidad de las familias inscritas al PNIS han recibido al menos un pago por concepto del PAI. En contraposición a ello, el departamento de Norte de Santander registra el mayor rezago con un porcentaje de avance del 79,77%, encontrándose pendiente la atención de 472 familias que no han recibido el primer pago por el levantamiento del cultivo de uso ilícito. Seguido a este territorio, se encuentra

el departamento de Putumayo con un avance del 87,64%, por lo que 2.039 familias continúan a espera del primer desembolso periódico.

En relación con el componente de autosostenimiento y seguridad alimentaria, la Defensoría del Pueblo observa que 70.682 familias (85,94%) han recibido dicha asignación. Así mismo, la DSCI no viene actualizando el indicador D.280, pues el último reporte data del 31 de diciembre de 2021. Ello sin mencionar que, el SIIPO da cuenta de un cumplimiento del 100%, a sabiendas que este componente registra un rezago del 28,68% en su implementación.

Igual situación ocurre con el indicador SIIPO D.281 relacionado con la implementación de proyectos productivos de ciclo corto, en la medida que no se ha vuelto a actualizar información de avance desde el 30 de junio de 2022. Además en el sistema se acredita un cumplimiento del 100% a pesar que la DSCI reportó a la Defensoría del Pueblo un avance del 81,18%.

En lo que respecta al componente de proyectos productivos de ciclo largo, el indicador SIIPO D.282 reporta con corte al 31 de marzo de 2023, que 1.986 familias se han visto beneficiadas con esta línea productiva, lo cual corresponde a un avance del 2,41% con respecto al universo total de familias cultivadoras y no cultivadoras inscritas al PNIS. Se trata del componente que presenta el mayor rezago, pese a su impacto en la sostenibilidad en el tiempo de la política de sustitución voluntaria. Ello sin mencionar que la implementación de proyectos productivos de ciclo largo estaba concebida para el segundo año de implementación del programa, sin embargo, a siete años de la firma del Acuerdo de Paz este eje continúa presentando un serio retraso que impacta en la soberanía alimentaria y buen vivir de las familias que se comprometieron con el levantamiento de los cultivos de uso ilícito y la no resiembra.

En cuanto a la ejecución de este componente a nivel departamental, la Defensoría del Pueblo observa que los departamentos de Arauca, Bolívar, Cauca, Guainía, Norte de Santander y Putumayo no registran avance alguno en la implementación del componente de proyectos productivos, con corte al 31 de marzo de 2023. Este rezago territorial llama la atención de la Defensoría del Pueblo, si se considera que los departamentos de Cauca, Putumayo y Norte de Santander se encuentran ubicados en las regiones con mayor área sembrada de cultivos de coca, según lo ha reportado el informe sobre “Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2021”, presentado en el mes octubre de 2022, por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC.

En contraposición con los rezagos que registra la implementación de proyectos productivos, el componente de asistencia técnica registra un avance del 94,2%, reflejado en 77.473 familias que están recibiendo Asistencia Técnica Integral. Estos indicadores de avance evidencian un incumplimiento de la planificación acordada en el año 2017, toda vez que en el comunicado conjunto suscrito entre el Gobierno Nacional y la entonces FARC-EP, se había acordado que la asistencia técnica se brindaría durante todo el proceso de implementación del programa.

En cuanto a atención a población recolectora, la DSCI reportó a la Defensoría del Pueblo que 7.437 recolectores se han vinculado como Gestores Comunitarios en sus territorios, para lo cual se ha invertido la suma de \$137 mil millones de pesos. En contraste con lo anterior, el indicador SIPO D.358 reporta un cumplimiento del 100% con corte a la vigencia de 2021, pese a que, en el mes de marzo de 2023, se registra un avance del 44,12% en su implementación.

Por otra parte, en lo que se refiere al componente de formalización de la propiedad rural, la Defensoría del Pueblo observa que el indicador del SII-

PO “D.393 *Ajustes normativos expedidos para la formalización de la propiedad en territorios con cultivos de uso ilícito*”, no permite medir el impacto en términos de goce efectivo del derecho a la propiedad por parte de familias beneficiarias del PNIS, lo cual pone de presente la necesidad de revisar la pertinencia de actualizar dicho indicador para facilitar la medición del impacto real de las acciones instituciones implementadas, en el goce efectivo de su garantía constitucional de acceso a la tierra.

4.4.3. Sobre el grado de articulación entre el PNIS y los PDET:

El Sistema Central PDET de la Agencia de Renovación del Territorio, reporta al 31 de marzo de 2023, 418 iniciativas con ruta de implementación activa, lo cual corresponde a un avance global del 51.47% en el desarrollo de las iniciativas de sustitución voluntaria que encuentran relación con los PATR. Sin embargo, llama la atención que en subregiones PDET como la de Catatumbo, donde las comunidades campesinas y pueblos étnicos se han visto afectadas en mayor medida por una fuerte presencia de cultivos de uso ilícito en sus territorios, solo cuente con un número de 9 iniciativas marcadas como PISDA, de las cuales 5 han sido implementadas a marzo 31 de 2023.

Aunado a ello, el pilar más rezagado en implementación de iniciativas PISDA, corresponde al de ordenamiento social de la propiedad rural con un 28,08%, por lo cual se hace un llamado a la ART y DSCI para que revistan de impulso la formulación de proyectos que permitan materializar iniciativas con impacto en los derechos de acceso, tenencia y uso de la tierra de familias beneficiarias del PNIS que habitan en subregiones PDET, garantizando así la integralidad de la política de sustitución voluntaria con los postulados de la

284 Reforma Rural Integral. Por su parte, el pilar sobre Sistema para el Derecho a la Alimentación cuenta con el número más bajo de iniciativas marcadas con la etiqueta PISDA (33 iniciativas), a sabiendas de su impacto directo en la erradicación del hambre.

4.4.4. Sobre el Programa Hambre Cero y su relación con el PNIS:

La Defensoría del Pueblo reconoce la importancia de la implementación del Programa Hambre Cero, así como su focalización en los territorios con presencia de cultivos de coca, marihuana y amapola, en el entendido que los programas de desarrollo alternativo deben garantizar un enfoque de derechos humanos que impulse el desarrollo integral, la inclusión social, la mitigación de la pobreza, la seguridad y la sostenibilidad de los medios de vida étnicos y campesinos que subsisten de actividades asociadas a los cultivos de uso ilícito.

Sin embargo, se observa necesario que la DSCI en conjunto con las comunidades campesinas y pueblos étnicos, priorice acciones encaminadas a garantizar la presencia del Estado y el acceso a bienes públicos esenciales, sobre la entrega de nuevos desembolsos periódicos que no resuelven los problemas estructurales ni contribuyen a una transformación del sector rural que impacte en el mejoramiento real y efectivo de las condiciones de vida de la población campesina.

Así mismo, La Defensoría del Pueblo resalta la iniciativa del Gobierno Nacional en cabeza de la DSCI, dirigida a socializar el nuevo enfoque de reconversión de economías ilegalizadas, a las comunidades campesinas y pueblos étnicos afectados por la presencia de cultivos de coca del Litoral Pacífico y Piedemonte Andino, la cual tuvo lugar

en el mes de mayo del presente año en Bocas de Satinga – Nariño. Al respecto, se recomienda a la DSCI hacer extensivo estos encuentros en otros territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, con el fin de propiciar diálogos de doble vía, así como la construcción conjunta de los lineamientos centrales, cronograma y condiciones de seguridad para la implementación del PNIS y del nuevo enfoque de reconversión de economías ilegalizadas propuesto, en el marco de lo pactado en el Acuerdo de Paz y en armonía con la política de Paz Total.



4.5 RECOMENDACIONES

•A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito o quien haga sus veces:

-Dar observancia al deber de información, consagrado en el artículo 15 de la Ley 24 de 1992, en virtud del cual las autoridades públicas y los particulares a quienes se les haya atribuido la prestación de un servicio público, deben suministrar la información necesaria para el efectivo ejercicio de las funciones del Defensor, sin que les sea posible oponer reserva alguna, salvo los casos que la Constitución lo disponga. La negativa o negligencia de un funcionario o servidor público que impida o dificulte el desarrollo de las funciones de la Defensoría del Pueblo constituirá, en los términos del artículo 17 de la Ley 24 de 1992, causal de mala conducta que será sancionada con la destitución del cargo, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

-Concertar los nuevos redireccionamientos del PNIS con las comunidades campesinas y pueblos étnicos, así como en el seno de la Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación - CSIVI componente Comunes, contando con el apoyo de la comunidad internacional como la Misión de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas, a fin de consolidar líneas de mejoramiento de esta política contenida en el punto 4 del Acuerdo de Paz.

-Implementar programas de desarrollo alternativo a favor del universo aproximado de 87.182

familias que suscribieron acuerdos colectivos de sustitución voluntaria con el Gobierno Nacional sin haber sido vinculadas formalmente al PNIS, para lo cual se hace un llamado a dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo 2, artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017, donde se señala que los acuerdos 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.

-Definir un plan de acción y cronograma que permita atender con urgencia el número de familias que se encuentran a espera de acceder al componente de Plan de Atención Inmediata, cuya materialización total estaba prevista para el primer año de implementación del programa, en aras de garantizar la seguridad alimentaria inmediata de las familias que dieron cumplimiento a su compromiso de erradicar voluntariamente los cultivos de uso ilícito.

-Revestir de celeridad la implementación de proyectos productivos de ciclo largo por registrar el mayor rezago reflejado en un 2,41% de avance; condición esta que impacta en la soberanía alimentaria y buen vivir de las familias que se comprometieron con el levantamiento de los cultivos de uso ilícito y la no resiembra.

-Priorizar la implementación de proyectos productivos de ciclo largo en aquellas regiones que registran la mayor presencia de cultivos de uso ilícito, como es el caso de los departamentos de Cauca, Putumayo, Norte de Santander, los cuales presentan a la fecha el mayor rezago por no registrar avance alguno.

-Dar continuidad con el componente de asistencia técnica en las fases de implementación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo, con el fin de garantizar que las familias beneficiarias del PNIS tengan acceso a medidas técnicas de acompañamiento integral que, en interacción horizontal con sus conocimientos tradicionales, les permita potenciar sus capacidades productivas, organizativas y comerciales para garantizar el desarrollo competitivo y sostenible de sus actividades económicas.

-Hacer extensivo los encuentros cocaleros en otros territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, con el fin de propiciar diálogos de doble vía, así como la construcción conjunta de los lineamientos centrales, cronograma y condiciones de seguridad para la implementación del PNIS y del nuevo enfoque de reconversión de economías ilegalizadas propuesto, en el marco de lo pactado en el Acuerdo de Paz y en armonía con la política de Paz Total.

•A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Unidad de Implementación de la Oficina de la Oficina del Alto Comisionado de Paz y Departamento Nacional de Planeación:

-Analizar la posibilidad de armonizar los indicadores del PMI con las metas del programa de reconversión de economías ilegalizadas, a la luz de lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, que obliga durante tres periodos presidenciales a cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final.

-Actualizar los indicadores del SIIPO D.279, D.280, D. 281 y D.358, a la luz de los más re-

cientes avances registrados a la fecha, en cuanto a población beneficiaria, respectivamente, del Plan de Atención Inmediata; componente de autosostenimiento y seguridad alimentaria; Proyectos Productivos de Ciclo Corto; y atención a población recolectora. De igual forma, se hace un llamado a la revisión de los porcentaje de avance, teniendo en cuenta que el SIIPO da cuenta de un cumplimiento del 100%, a sabiendas que estos componentes registran un rezago en su implementación.

•A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Unidad de Implementación de la Oficina de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, Departamento Nacional de Planeación y Agencia Nacional de Tierras:

-Revisar la viabilidad de actualizar el indicador SIIPO D.393, para garantizar una medición del impacto de las acciones institucionales en el goce efectivo del derecho constitucional de acceso a la tierra de las familias beneficiarias del PNIS.

•A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Departamento Administrativo de Presidencia de la República:

-Reglamentar la dependencia o entidad que asumirá la ejecución del PNIS, especificando su estructura y funcionamiento tanto administrativo como presupuestal, para asegurar la continuidad de la implementación del programa en beneficio de las familias beneficiarias que se encuentran pendientes de recibir sus componentes esenciales.

•A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Agencia de Renovación del Territorio:

-Impulsar la implementación de las iniciativas PNIS contenidas en los PATR, con el fin de hacer efectivo el principio de armonización entre la Reforma Rural Integral y la

política de sustitución voluntaria, a sabiendas que los PDET han sido concebidos como un instrumento de planeación que permiten hacer efectivo el desarrollo rural de las regiones más afectadas por el conflicto armado interno.

-En el proceso participativo de revisión y actualización de los PATR, previsto en el Decreto Ley 893 de 2017, el cual está ad portas de iniciar, se recomienda discutir y concertar con las comunidades de la Subregión PDET Catatumbo, la revisión o inclusión de nuevas iniciativas PISDA que permitan impulsar la implementación del PNIS en dicho territorio que registra las mayores afectaciones a los derechos humanos, asociadas a la fuerte presencia de cultivos de uso ilícito.

-Revestir de impulso la formulación de proyectos que permitan materializar iniciativas con impacto en los derechos de acceso, tenencia y uso de la tierra de familias beneficiarias del PNIS que habitan en subregiones PDET, garantizando así la integralidad de la política de sustitución voluntaria con los postulados de la Reforma Rural Integral.

-En el proceso participativo de revisión y actualización de los PATR, previsto en el Decreto Ley 893 de 2017, se recomienda discutir y concertar con la comunidad la revisión o inclusión de nuevas iniciativas PISDA que permitan impulsar los sistemas alimentarios tradicionales de comunidades campesinas y pueblos étnicos afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, que habitan en los 170 municipios PDET que concentran los mayores niveles de exclusión, pobreza e inseguridad alimentaria de la población.

•A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Minsiterio de Agricultura:

-Priorizar la implementación del Programa Agricultura Hambre Cero en regiones como Putumayo, Nariño, Caquetá, Magdalena Medio,

Bajo Cauca Antioqueño y Catatumbo, dada a dimensión de amenaza del derecho a la seguridad alimentaria, asociada a la sobreproducción de hoja de coca. Para ello, se hace un llamado a priorizar acciones con las comunidades campesinas y pueblos étnicos, orientadas a garantizar la presencia del Estado y el acceso a bienes públicos esenciales, sobre la entrega de nuevos subsidios económicos que no resuelven los problemas estructurales ni contribuyen a una transformación del sector rural, que impacte en el mejoramiento real y efectivo de las condiciones de vida de la población campesina.





5. PUNTO 5 ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

5.1. SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN ADELANTADA POR LA UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS

Dentro de las acciones adelantadas por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas con ocasión del conflicto armado interno – UBPD-, cabe destacar la formulación e implementación de los Planes Regionales de Búsqueda -PRB- los cuales comenzaron a formularse desde el 2019, alcanzando la formulación e implementación de 29 en el 2023.

Para la UBPD los Planes Regionales *“son una estrategia de búsqueda que se formula a partir del cruce de diversas fuentes información, que incluyen variables como el lugar, la modalidad de la desaparición (secuestro, reclutamiento, desaparición forzada, muertes en el contexto de hostilidades), los actores involucrados, las características de las víctimas y el periodo de ocurrencia de los hechos, entre otras.”*

Los Planes Regionales de Búsqueda formulados por la UBPD son: PRB Meta; PRB Caquetá Centro; PRB Caquetá Sur; PRB Caquetá Norte;

PRB Alto y Medio Atrato; PRB del Catatumbo; PRB de Pacífico Nariñense; PRB del Centro del Cesar; PRB Magdalena Medio Caldense; PRB Bajo Putumayo; PRB Pacífico Medio; PRB del Sur del Huila; PRB Montes de María y Morrosquillo; PRB Oriente del Cauca; PRB Centro del Cauca; PRB Oriente Antioqueño; PRB Área Metropolitana de Cúcuta y Frontera; PRB Suroccidente del Casanare; PRB del Sarare; PRB Sur de Nariño y Frontera; PRB Sur del Valle y Norte del Cauca; PRB Valle del Patía y Macizo Colombiano; PRB Cordillera Central; PRB Centro de Nariño; PRB Sur Oriente de Cundinamarca y Bogotá; PRB San José del Guaviare; PRB Valle del Magdalena y Nevados; PRB Canal del Dique y Norte de Bolívar y PRB Occidente del Valle.

¹⁶⁴<https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/ubpd-busca-a-591-personas-desaparecidas-a-traves-de-planes-regionales-de-busqueda/>

5.1.1. Algunas Cifras

Según los datos aportados por la UBPD el universo de personas desaparecidas que se buscan a través de los Planes Regionales de Búsqueda es de 88.163 personas desaparecidas en el periodo comprendidos entre 1948 a 2016. Uno de los propósitos de la UBPD es encontrar a las personas dadas por desaparecidas con ocasión al conflicto armado interno, en tal sentido es preciso resaltar que la implementación de los PRB comenzó a rendir resultados de la siguiente forma:

Personas encontradas con vida: Total 4 personas

- PRB Meta, 1 persona
- PRB Sur de Nariño y Frontera, 2 personas
- PRB Centro de Nariño, 1 persona
- Personas encontradas sin vida: Total 216 personas
- PRB Caquetá norte, 96 personas
- PRB Pacífico Nariñense, 5 personas
- PRB Magdalena Medio Caldense, 48 personas
- PRB Bajo Putumayo, 3 personas
- PRB Sur del Huila, 7 personas
- PRB Área Metropolitana de Cúcuta y Frontera, 16 personas
- PRB Suroccidente del Casanare, 33 personas
- PRB Sur del Valle y Norte del Cauca, 3 personas
- PRB Centro de Nariño, 2 personas
- PRB San José del Guaviare, 3 personas

En cuanto a la entrega digna de cuerpos encontrados a sus familiares, la UBPD ha entregado un total de 15 cuerpos así:

- PRB Meta, 2 personas
- PRB Magdalena Medio Caldense, 9 personas
- PRB Suroccidente del Casanare, 2 personas
- PRB Sur de Nariño y Frontera, 2 personas

En cuanto otro tipo de actividades adelantadas por los distintos equipos territoriales de la UBPD en el marco de los PRB, se destacan los siguientes: Intervención o documentación sitios de interés – prospección con un total de 353 acciones en el marco de diez PRB; recolección y toma de muestras de ADN a familiares de personas dadas por desaparecidas a un total de 1.566 personas en el marco de 15 Planes Regionales de Búsqueda.

5.1.2. Acciones de coordinación entre la UBPD con organizaciones, entidades estatales y entidades internacionales

La Defensoría del Pueblo resalta la labor de coordinación con los principales actores y ejecutores de las políticas públicas en el territorio, precisamente en el desarrollo e implementación de los Planes Regionales de Búsqueda se evidencia que la UBPD ha desarrollado una tarea de coordinación, articulación y trabajo armónico con las distintas instancias gubernamentales, así como organizaciones de la sociedad civil, entidades estatales y ha favorecido la participación de las organizaciones de víctimas en los procesos adelantados en terreno durante las distintas fases en la búsqueda de las personas desaparecidas; en este sentido la UBPD hace énfasis en uno de los principales propósitos y principios de la Justicia Transicional, la participación de las víctimas.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el carácter de las acciones adelantadas por la UBPD es extrajudicial, esta condición no debe ser obstáculo para que la UBPD se vincule en la realización de labores propias de su misionalidad en la que participen otras entidades y organizaciones que puedan desplegar acciones complementarias que

contribuyan a los propósitos de búsqueda de las personas desaparecidas en Colombia.

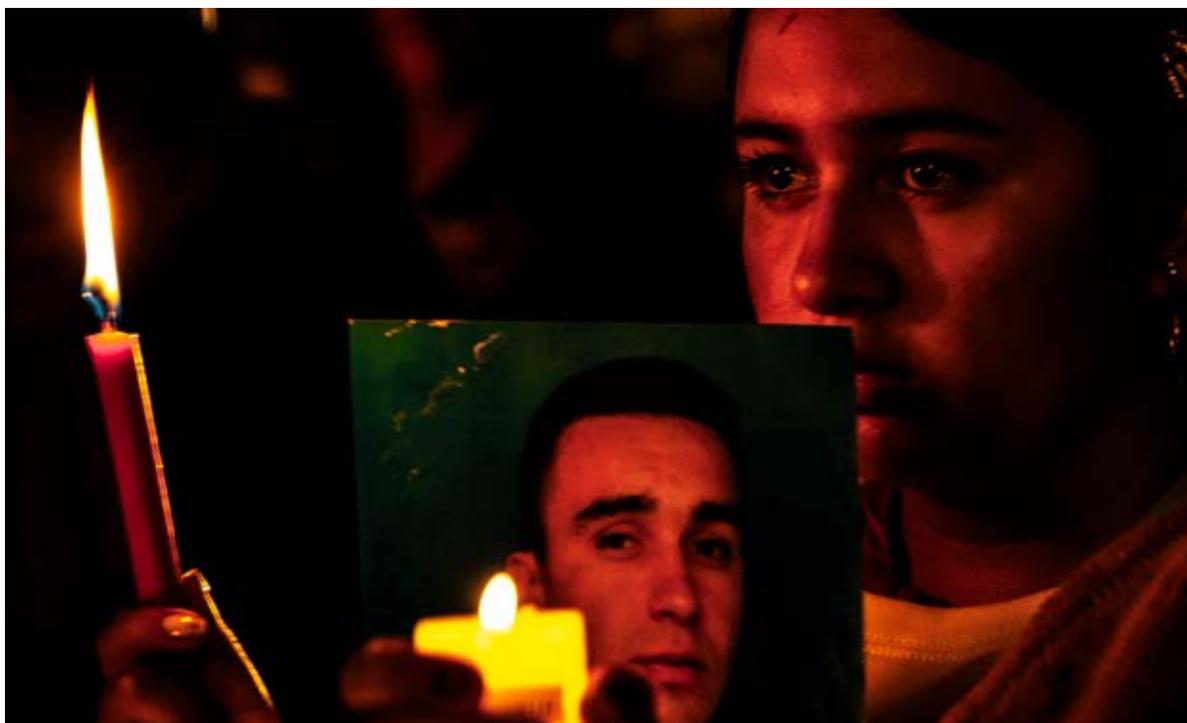
5.1.3. Acciones de búsqueda en zonas de frontera

La Defensoría del Pueblo reconoce la importancia que tiene la Búsqueda de las personas Desaparecidas en zonas de frontera. De hecho, ha evidenciado que es precisamente en las zonas de frontera en donde la búsqueda de las personas desaparecidas se hace más difícil y dispendiosa.

La problemática de la desaparición transfronteriza de personas trasciende el territorio nacional e implica el desarrollo de distintas estrategias como el desarrollo de acciones diplomáticas con los gobiernos fronterizos. En esta materia existen avances, por ejemplo, con el Gobierno Bolivariano de Venezuela con quien se ha creado la Mesa Binacional de Búsqueda de personas desaparecidas, lo cual genera muchas expectativas no sólo en los familiares de las víctimas directas sino también en la institucionalidad.

En tal sentido, se resalta que la UBPD haya definido Planes de Búsqueda Regionales en el Área Metropolitana de Cúcuta y Frontera; en el Sur de Nariño y Frontera; y en el Bajo Putumayo, lo cual se constituye un avance fundamental para los procesos de búsqueda en la frontera con Venezuela, Perú y Ecuador. Al respecto, se recomienda la definición de planes de búsqueda específicos para la zona que limita con Panamá.

En cuanto al límite fronterizo en el trapecio Amazónico que limita con los países de Brasil y Perú, se evidencia que para el departamento del Amazonas la UBPD no cuenta con un Grupo Interno de Trabajo Territorial por tanto las acciones relacionadas con la búsqueda de personas dadas por desaparecidas se realizan desde Bogotá, situación que hace indispensable y urgente la ampliación de la cobertura con la disposición de un Grupo de Trabajo Territorial para el Amazonas con los suficientes recursos para su desplazamiento e implementación de acciones en las distintas zonas no municipalizadas de ese departamento.





5.2. REPARACIÓN COLECTIVA

Para la Defensoría del Pueblo preocupa la persistencia de las dificultades detectadas con el Programa de Reparación Colectiva y el desconocimiento de los ajustes y primeros resultados anunciados por las entidades coordinadoras de los Sistemas de Atención y Reparación Integral de Víctimas- SNARIV con el Sistema de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición - SVJR-NR, puestas en escena desde hace un año por los voceros del Gobierno Nacional, como fórmula hacia una verdadera implementación de los postulados del Acuerdo Final de Paz - AFP, que contempla la centralidad de las víctimas, su participación y contribución a la reparación de sujetos colectivos, especialmente.

En el período actual bajo estudio, 1 de enero a 31 de marzo de 2023, la información recolectada sobre los avances en el fortalecimiento de los programas de restablecimiento de derechos se torna deficiente.

Para efectos de la orientación de las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz se estableció el Plan Marco de Implementación -PMI, instrumento que, además, facilita el seguimiento de las instancias dispuestas para tal fin. Para el monitoreo del avance en la implementación del PMI se diseñó el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO, que reporta en porcentajes la información por perio-

dos (2017-2018; 2019-2022 y 2023-2026) para cada punto del Acuerdo Final de Paz y sus pilares constitutivos. De acuerdo con el SIIPO, desde el 2017 hasta el 2022, el PMI registró un avance del 61,51%. Debido a la periodicidad establecida es imposible mostrar el avance desde agosto de 2022 a la fecha, por ello, desde el Departamento Nacional de Planeación - DNP se ha incentivado al cambio de periodicidad de los indicadores. Mención de la Unidad para la Implementación adscrita a la Oficina del Alto Comisionado de Paz.

Por lo anterior, las reflexiones y hallazgos que se exponen en este aparte, guardan relación con las dificultades detectadas en el Noveno informe de la Comisión de Seguimiento y Monitores a la 1448 de 2011, 2021 – 2022 respecto a la implementación de la política pública de víctimas, que reflejan el funcionamiento y comportamiento de los procesos de reparación colectiva y las debilidades de articulación y coordinación del SNARIV, que marcan una tendencia regresiva de la reparación efectiva a los sujetos de reparación colectiva en el período del informe, obteniendo una fotografía estática del estado de los derechos de la población víctima, como se aprecia en el cuadro siguiente:

Tabla No 34
Situación de la Reparación Colectiva

Aspecto	Problema	Justificación	Solución propuesta
<p>Registro</p> <p>-822 sujetos incluidos</p> <p>-606 étnicos</p> <p>-317 campesinos</p> <p>-59 organizaciones</p>	<p>Obstáculos en el proceso y procedimiento de registro y valoración:</p> <p>-Formato</p> <p>-Criterios de valoración</p> <p>-Cumplimiento de atributos</p>	<p>La manera como se está llevando a cabo el proceso de valoración de las declaraciones de los colectivos para la inclusión en el Registro único de Víctimas, no corresponde a lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 ni por el Decreto 1084 de 2015. Se evidenció un cambio en los requisitos para la determinación no sólo del daño colectivo, sino además para la configuración de los sujetos de reparación colectiva. Así las cosas, se observa una interpretación restringida del marco normativo garantista de los derechos, sin consideración del principio províctima o de favorabilidad, lo cual limita el acceso a la reparación de los colectivos.</p>	<p>Ajuste a la Resolución 3143 y método de valoración</p>
<p>La Resolución 3143 de 2018 es restrictiva de derechos</p>	<p>Obstáculos en el proceso y procedimiento de registro y valoración:</p> <p>-Formato</p> <p>-Criterios de valoración</p> <p>-Cumplimiento de atributos</p>	<p>Al advertir una tendencia regresiva en el alcance de la Reparación Colectiva y en dicho enfoque desde la expedición de la Resolución 3141 de 2018, refleja particularmente afectaciones al derecho de las víctimas en la inclusión en el RUV de los SRC, y en la formulación e implementación de los PIRC que restablecerían múltiples derechos colectivos y generan condiciones que promueven los individuales de muchas familias en los territorios más vulnerados, como queda identificado luego del Acuerdo de Paz.</p>	<p>El informe establece que la lentitud en la materialización de la reparación integral, se explica por la falta de involucramiento de las entidades que integran el SNARIV en la ruta colectiva de la política de reparación.</p>
<p>Implementación de planes de reparación colectiva</p>	<p>Alto rezago de medidas y acciones de reparación</p>	<p>Los esfuerzos de la Unidad para las Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para Víctimas, deben concentrarse en identificar y gestionar acciones que permitan avanzar en la implementación de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva. Por ello, el informe establece que a partir de la expedición de la Resolución 3143 de 2018 se evidencia una tendencia a formular y aprobar planes de reparación colectiva que solo contienen acciones a cargo de la Unidad para las Víctimas. Es preocupante que esta dificultad no se aborde en el Subcomité de Reparación Colectiva, de tal forma que establezcan acciones efectivas para acompañar a los sujetos durante la fase C5.</p>	

Fuente: Elaboración propia. Delegada para Orientación y Asesoría a las Víctimas. Junio 2023

El panorama, se torna aún más preocupante debido a la poca información disponible desde las entidades que vienen liderando los cambios promulgados por el Gobierno, las cuales proponen acometer ajustes en los programas relacionados con el restablecimiento de derechos, en línea con muchas de las recomendaciones presentadas a las entidades del SNARIV, en las mesas temáticas de alto nivel realizadas a principios realizadas entre el 6 y el 9 de marzo de 2023.

Pretende verificarse el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz orientados al fortalecimiento de la reparación de víctimas mediante la precisión de acciones políticas y gestiones institucionales como iniciativas desarrolladas en el gobierno actual enfocadas a los procesos de reparación a víctimas y su materialización que den cuenta del avance y obtención del estado de implementación del Punto 5 del Acuerdo de Paz.

En este orden de ideas, persisten muchas inquietudes y preguntas aun sin responder que han sido trasladadas a los funcionarios en diferentes escenarios en los cuales se dialoga frente a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo y en espacios técnicos dentro del SNARIV, subcomités técnicos o mesas técnicas bilaterales, efectuados en lo corrido de este año, sin resultados tangibles que sustenten la provisión de condiciones que den cuenta de la solidez, consistencia y, sobre todo, sostenibilidad a los procesos de restablecimiento y soluciones duraderas para los sujetos colectivos.

Respecto del proceso de reparación Colectiva, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

“El objetivo de los programas de reparación colectiva no es otro que lograr que las víctimas sean reconocidas, dignificadas, sus proyectos de vida colectivos reconstruidos y que se recupere la presencia del Estado en las zonas afectadas para garantizar una convivencia pacífica y lograr “que las víctimas se sientan reparadas. Es importante precisar que en la reparación colectiva la víctima no es la persona individualizada, sino la colectividad y, en ese sentido, los individuos sufren un perjuicio en tanto son miembros de ese sujeto colectivo”.

En referencia al programa y ruta de reparación colectiva, las conclusiones de los dos informes de la Comisión Nacional de Monitoreo y Seguimiento a la Ley de Víctimas- CSMLV VIII informe 2020 – 2021 y IX informe 2021 – 2022, son claros en señalar:

-La meta planteada por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo de “140 Sujetos de Reparación Colectiva reparados administrativamente” presenta un cumplimiento acumulado del 20%, por cuanto la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas informa que, a la fecha, se han reparado administrativamente 28 colectivos. Contando con que se cumpla esta meta y sin tener en cuenta que el Registro Único de Víctimas continúa abierto, faltarían 628 planes por implementarse, lo cual tardaría más de 16 años. Adicionalmente, se presenta un rezago acumulado de 39 sujetos en el cumplimiento de las metas asociadas a este indicador.

¹⁶⁵¿Qué pasa con la articulación de las entidades que acompañan y ejecutan los procesos de reparación colectiva, en pro del mejoramiento de la gestión, la planificación y la implementación de las estrategias en línea de reparación colectiva?

-Al advertir una tendencia regresiva en el alcance de la Reparación Colectiva y en dicho enfoque desde la expedición de la Resolución 3143 de 2018, refleja particularmente afectaciones al derecho de las víctimas en la inclusión de los SRC en el Registro Único de Víctimas y en la formulación e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que restablecerían múltiples derechos colectivos y generan condiciones que promueven los derechos individuales de muchas familias en los territorios más vulnerados, como quedare identificado luego del acuerdo de paz, desde 2016.

-La manera como se está llevando a cabo el proceso de valoración de las declaraciones de los colectivos para la inclusión en el Registro Único de Víctimas, no corresponde a lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 ni por el Decreto 1084 de 2015. Se evidenció un cambio en los requisitos para la determinación no sólo del daño colectivo, sino además para la configuración de los sujetos de reparación colectiva. Así las cosas, se observa la interpretación restringida del marco normativo garantista de los derechos, sin consideración del principio províctima o de favorabilidad, lo cual limita el acceso a la reparación de los colectivos.

-En los procesos de formulación, de ajuste e implementación de los Planes, se han identificado situaciones que evidencian: (i) una tendencia regresiva del enfoque reparador y transformador, pues no son coherentes con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 1084 de 2015; (ii) la persistencia de las debilidades de la Unidad para las Víctimas para la articulación de las entidades, particularmente en las fases de formulación e implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva. Preocupa que, a pesar de que esta entidad adecuará los lineamientos para llevar a cabo los procesos de ajuste, a la fecha no se ha materializado esa intención.

5.2.1 Avances en la implementación:

Del debate de control político realizado a principio del 2023, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en coordinación con las entidades de Gobierno nacional con responsabilidades frente a la implementación del Acuerdo Final de Paz, para dar cuenta del estado de la implementación de cada punto del Acuerdo, resalta los principales logros que, a corte del 31 de marzo de 2023, se han alcanzado durante el Gobierno actual.

En relación con el programa de reparación colectiva se menciona tener una tarea importante de revisión y ajuste de la ruta, de tal forma que se logre llegar al anhelado escenario de soluciones duraderas. Así mismo, se indica que van a ajustar la ruta para simplificar los procedimientos, diagnóstico y las etapas previas de formulación en los procesos de reparación colectiva, y sostuvo que en su gestión trabajará por mejorar la participación de las comunidades en los procesos de la Unidad de Víctimas.

Es claro que se requieren medidas desde la JEP para contribuir a la reparación integral, a la búsqueda de la verdad y la justicia frente a la afectación que sufrieron los grupos y organizativos sociales y evaluarse las medidas necesarias para lograr, que los Trabajos, Obras y Acciones con Enfoque Reparador - TOAR, fortalezcan los casos de reparación colectiva rezagadas en la implementación de la Ley 1448 de 2011, espacios de perdón y reconciliación, necesarios para la construcción de una paz duradera y estable.

Sin embargo, no son claros los instrumentos de planificación ni armonización de los dos Sistemas SNARIV y SVJRNR, que den cuenta del impulso dado a los sujetos de reparación colectiva y sus planes de restablecimiento de derechos;

Igualmente, se torna difícil para el seguimiento identificar el grado de fortalecimiento o armonización con la implementación del acuerdo de paz, por falta de indicadores unificados, entre otros.

Debe integrarse en los instrumentos de planificación tiempos claros de cumplimiento a las medidas de reparación pertinentes y a la garantía en todo el proceso de la participación efectiva, tanto de las víctimas como de las entidades vinculadas a los PIRC, así como al financiamiento y presupuesto adecuado a los fines de la reparación a los sujetos colectivos, que a 2023 alcanzan un número significativo en el RUV. Es preciso establecer criterios de priorización y progresividad técnicas como presupuestales de acuerdo con las fuentes de financiación existentes año a año.

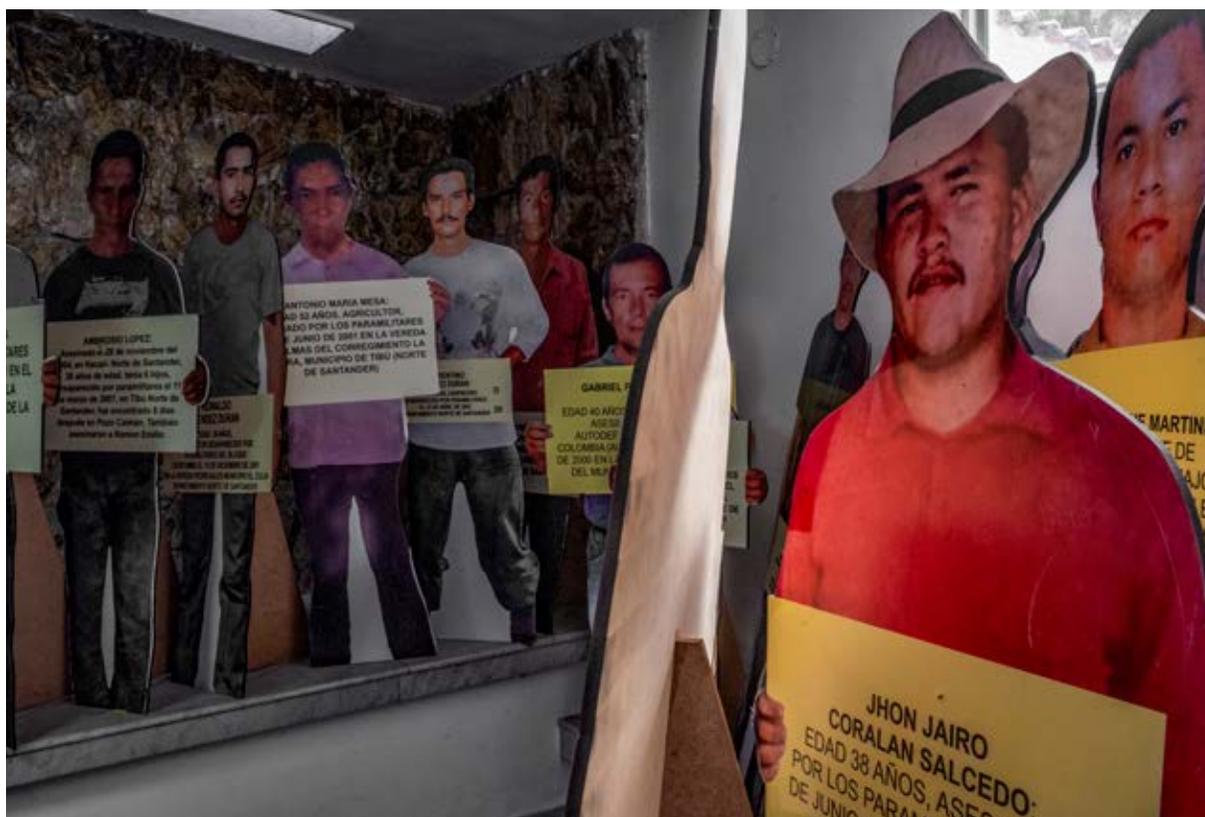
De igual forma, hay concierto en los actores vinculados a la política de víctimas, que en el Plan Nacional debe incorporarse con carácter vinculante todos los enfoques de género diferenciales desde la creación del plan, con indicadores específicos para cada enfoque permitiendo el debido

cumplimiento y seguimiento, así como la adecuación institucional que se requiera para garantizar la verdadera inclusión de los postulados constitucionales y legales

5.2.2. Conclusiones y Hallazgos

A la fecha, se presenta un rezago evidente de avance en garantía de derechos de las víctimas y sobre todo de los sujetos susceptibles de las reparaciones colectivas. Además, existe un bajo nivel de implementación del programa de reparación colectiva que estanca el proceso de la reparación integral de los sujetos, familias y territorios.

Existe una reflexión crítica desde esta administración, sobre los años de ejecución anteriores, que denota una voluntad desde presidencia, mandatarios regionales y locales, para cambiar de esquema y dinámica de trabajo nación territorio, con la re-



visión de los indicadores que se manejan desde el SNARIV.

Es evidente la restricción en el acceso de los colectivos a la inclusión en el Registro Único de Víctimas, debido a la interpretación restrictiva de la norma, que determina los criterios de valoración conforme a los atributos establecidos en la Resolución 3143 de 2018, restringiendo lo previsto en los Artículos. 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011.

En lo que concierne a la reparación colectiva se confirma la persistencia de falencias institucionales que impiden el avance de las solicitudes de reparación colectiva, a propósito de ello, la CSMLV asegura que sólo el 6% del total de sujetos de reparación colectiva han llevado a término el proceso, por lo que, se corroboran las brechas en el acceso a dicho beneficio.

Finalmente, las debilidades en la coordinación institucional agudizan el incumplimiento de las disposiciones orientadas al cumplimiento de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

5.2.3. Recomendaciones

-Se reitera el llamado a la articulación interinstitucional, teniendo en cuenta que no se ha visibilizado un impacto relevante de los programas en la estabilización socioeconómica de las víctimas y esto podría estar relacionado con la implementación de acciones por parte de las entidades competentes de manera atomizada.

-Establecer una instancia de alto nivel que lidere las decisiones, la articulación y la coordinación técnica mediante lineamientos vinculantes a las entidades del SIVJRNR y del SNARIV para la implementación de las medidas y los planes de reparación colectiva garantizando la oferta y los recursos en los territorios.

-Importante recordar lo que establece la Constitución Política en materia de colaboración armónica entre las entidades del Estado que evidencie planificación conjunta que aune esfuerzos y revisión de resultados con avanzados porcentuales progresivos año tras año y mes por mes.

-La reiteración de las recomendaciones realizadas en cada uno de los informes emitidos por la Comisión de Seguimiento y monitoreo a las Ley de Víctimas en materia de cómo mejorar no sólo los recursos financieros, sino recursos humanos y técnicos, para ello es necesario hojas de rutas conjuntas y articulaciones en la oferta para la población víctima.



5.3 PROCESOS COLECTIVOS DE RETORNO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO Y REPARACIÓN DE VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR

5.3.1. Procesos colectivos de retorno

La Defensoría del Pueblo documentó 144 eventos masivos reportados en el año 2022. De estos, únicamente se conoce de 14 eventos acompañados: cuatro (4) en el departamento de Risaralda, donde en Comité de Justicia Transicional se tomó la decisión de retornar a las comunidades y la entrega de dos meses de ayudas humanitarias después del retorno; un (1) evento de retorno acompañado en el municipio de Ciénaga, en el departamento de Magdalena, el cual se inició el 29 de abril de 2022; cuatro (4) eventos de retorno en los municipios de Convención y Teorama, en el departamento de Norte de Santander, y 5 eventos de retorno en los municipios de Medio Atrato, Lloró, Medio San Juan y Quibdó, en el departamento de Chocó.

De otro lado, 74 comunidades retornaron sin acompañamiento. Estos procesos no acompañados se evidencian en los departamentos de Nariño (36), Chocó (15), Cauca (9), Córdoba (5), Norte de Santander (3), Arauca (2), Putumayo (2), Caquetá (1) y Valle del Cauca (1). La mayoría de estos eventos se presentan debido a la poca o nula ayuda humanitaria de emergencia recibida durante el desplazamiento, sumado al miedo que sienten las familias por la pérdida de los enseres, cosechas y animales que dejaron en sus territo-

rios. Esto último se convierte en un factor determinante para que retornen a sus territorios, aun cuando no se cuente con el principio de seguridad en la mayoría de eventos. La consecuencia de estos retornos sin las garantías suficientes hace que estas personas queden confinadas, como es el caso de algunos eventos del departamento del Chocó, o que tengan que volver a desplazarse semanas o meses después.

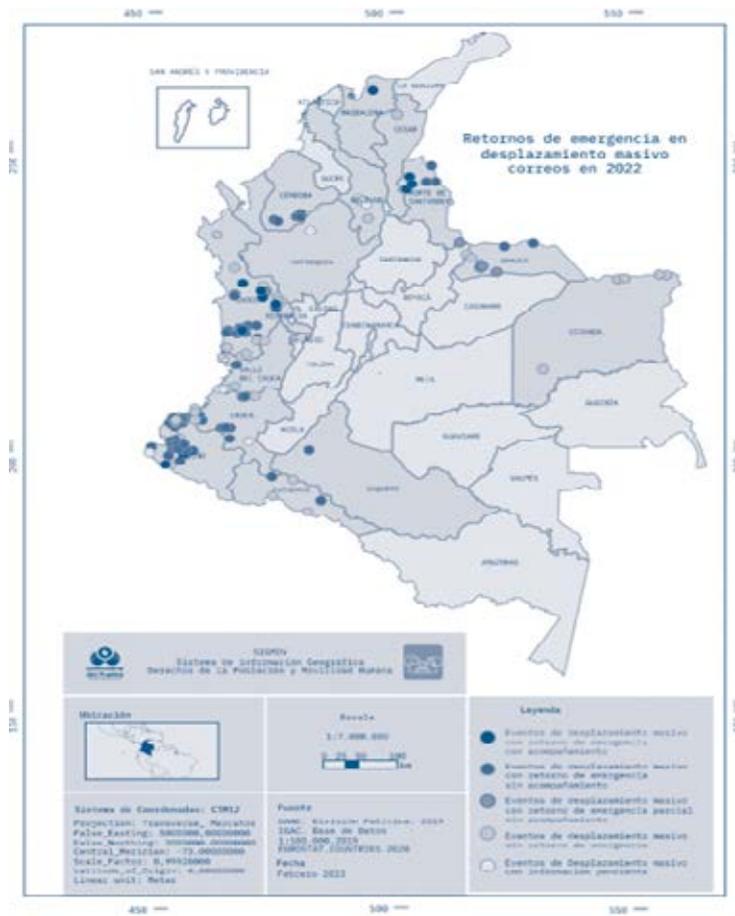
Existen además eventos en los cuales se dan retornos parciales; es decir, del total de personas desplazadas, algunas deciden regresar a sus territorios, incluso con los problemas de seguridad existentes, mientras que otras deciden continuar en las zonas de albergue o comunidades de acogida. De los 120 eventos presentados, solo en dos casos se produjo retorno parcial y fueron en el municipio de Olaya Herrera, departamento de Nariño, y en el municipio de Carmen de Atrato, departamento de Chocó. Estas personas habían llegado a Medellín.

En relación con las comunidades que permanecen en los lugares de recepción, de los 144 eventos, 31 comunidades no han retornado. Estos eventos se presentaron en los departamentos de Antioquia (1), Arauca (2), Bolívar (1), Cauca (4), Cesar (1), Chocó (6), Nariño (2), Putumayo (3), Valle del Cauca (6) y Vichada (5). La permanencia de estas comunidades en los lugares de recepción tiene como causa la persistencia de la inseguridad por

la presencia y enfrentamientos de los actores armados. Uno de los casos se registra en el departamento del Valle del Cauca, donde las familias desplazadas del Bajo Calima manifiestan no querer regresar debido a la inseguridad que persiste en la zona. En el caso de los eventos en Arauca sucede algo similar, pero también existe incer-

tidumbre en si algunas familias decidieron regresar, dado que después del desplazamiento la mayoría se alojó en diferentes casas de familiares o en diferentes zonas, como es el caso de cinco (5) comunidades del departamento de Arauca; también se desconoce el estado de retorno de 18 comunidades de diferentes departamentos.

Gráfica No. 22.
Retornos de emergencia en desplazamientos masivos en 2022.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Informe Movilidad Humana. 2022

Así las cosas, el equipo en terreno de la Defensoría Delgada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, como resultado del trabajo de acompañamiento, identificó una serie de inconsistencias y situaciones recurrentes que per-

duran en la presente vigencia, que implican el incumplimiento de los principios que rigen los procesos de retorno de emergencia o inmediatos: la seguridad, la voluntariedad y la dignidad. De manera preponderante, se observa la escasa

operatividad, no solo de las acciones, sino de la ruta en los distintos eventos acompañados.

Al respecto, cabe destacar que el Gobierno Nacional, en su informe de respuesta al Auto 756 de 2021¹⁶⁷, menciona la ruta de acompañamiento a retornos de emergencia definidos en la Resolución 03320 de 2019, donde el traslado debe darse una vez se valide el principio de seguridad; en caso de que este sea negativo, se deben implementar las acciones complementarias que “[...]logren mitigar las vulnerabilidades definidas en una o más de las variables con esa condición” a través de una estrategia llamada “plan de acompañamiento”¹⁶⁸

Paso seguido, la comunidad debe definir si retorna inmediatamente o decide reubicarse en otro lugar; llama la atención que esta ruta se activa dentro de los tres (3) meses siguientes a la ocurrencia del hecho victimizante. Sin embargo, uno de los inconvenientes encontrados en la ruta del llamado retorno de emergencia es la contradicción en los periodos establecidos para la aplicabilidad de la ruta y la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV)¹⁶⁹, pues muchas veces se sobrepasa el término legal en la decisión. Así, la contradicción en el tema de la ruta de emergencia se da frente a las acciones de esta que incorporan el requisito de inclusión en el RUV para su operatividad, como las que se encuentran en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 22.

Retornos de emergencia en despazamientos masivos en 2022.

Actividad	Descripción
Población afectada declara y resulta incluida en el RUV	Una vez la comunidad se encuentre incluida en el RUV, se debe solicitar la convocatoria del CIJJ o del subcomité encargado, para definir las acciones que la entidad territorial y la Unidad para las Víctimas llevarán a cabo, teniendo en cuenta dos aspectos: i) si la comunidad manifestó su interés o no de retornar, o ii) si la comunidad retornó por sus propios medios, es decir, su traslado no fue acompañado.
Población afectada manifiesta su intención de ser acompañada en su retorno	Una vez se cuente con la información de que los miembros de la comunidad han sido incluidos en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado que produjo la emergencia, el profesional de retornos y reubicaciones deberá avanzar en el desarrollo de los momentos 1 al 3 de la ruta de acompañamiento comunitario.

Fuente: Defensoría del Pueblo. Informe Movilidad Humana. 2022

¹⁶⁷Corte Constitucional de Colombia. Auto 756 de 2021. M. S.: Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2021/A756-21.htm>.

¹⁶⁸Directivas permanentes presidenciales 026 de 2014 y 020 de 2015

¹⁶⁹De conformidad al artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, el término para la decisión de inclusión o negación del RUV es de sesenta (60) días hábiles a partir de la solicitud registro (lo cual en términos calendario se traduce en aproximadamente 2 meses y 20 días).

Si bien este mismo anexo técnico menciona que las actividades, incluyendo las citadas, son referentes de actuación institucional de la UARIV frente a la posibilidad de retorno “de manera expedita” y cuyo desarrollo no necesariamente se da en el orden señalado, ya que se adecuarían a la particularidad de cada situación, ello se plantea frente al orden de operatividad, pero no en relación con elementos específicos de su descripción. Estas dos situaciones se enuncian como elementos o requisitos para la activación de la ruta de acompañamiento a la población afectada durante la inclusión en el RUV, lo que genera una gran dificultad de cumplimiento en el término de los tres meses que se establecen para la activación de la ruta de emergencia.

Por otro lado, en estos retornos de emergencia, una vez establecida la viabilidad de los principios de seguridad y voluntariedad, las entidades territoriales, las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNA- RIV) y la Unidad para las Víctimas deben hacer un diagnóstico de los derechos vulnerados en las comunidades e integrarse en el Plan de Retorno y Reubicación en el marco de la emergencia.

Adicionalmente, “[...] *el proceso de operativización de los eventos masivos debe ser liderado a través de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y es en este escenario donde deben definir la sostenibilidad de los principios de seguridad y dignidad que permitan que la comunidad: i) cuente con las garantías para regresar y estabilizarse en el territorio del que fueron expulsados y ii) avance en la SSV y en los componentes de integración comunitaria y arraigo territorial*”.

Siendo el Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) “[...] *el escenario idóneo para realizar el seguimiento a la sostenibilidad del retorno en el marco de la emergencia, este a su vez debe generar las alertas identificadas, los cuellos de botella y los avances en la implementación del plan.*”

En relación con las inconsistencias y dificultades identificadas por los equipos de la Delegada en la ruta, de manera particular se identifican problemáticas referentes a los siguientes asuntos:

En materia de aprobación de los conceptos de seguridad en los territorios de emergencia humanitaria recurrente, existen grandes dificultades, debido a la permanencia y accionar constante de los grupos armados ilegales, lo cual ha debilitado los procesos organizativos producto de las intimidaciones.

- En cuanto al principio de voluntariedad, la población ha retornado sin tener condiciones adecuadas de atención en los lugares de recepción y acompañamiento institucional, con ausencia total de coordinación de acciones por parte de las entidades responsables de la garantía.
- Este tipo de factores se agrava en la mayoría de las situaciones donde el retorno voluntario de las comunidades se hace en condiciones de riesgo, sin que se hayan superado las condiciones que ocasionaron el desplazamiento, pues las comunidades prefieren asumir los riesgos a la vida, libertad e integridad individual y colectiva, a tener que esperar en el lugar receptor.
- Por otro lado, en relación con la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad, las acciones de los entes departamentales y la na-

¹⁷⁰Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas. [2021]. Informe de Gobierno del Auto 756 de 2021.P. 136.

¹⁷¹Ibíd

ción se limitan, en muchos casos, a visitas cortas y entregas de ayudas insuficientes. La articulación entre el nivel nacional y los entes territoriales nacionales y municipales no es oportuna ni pertinente, limitándose en algunas oportunidades a la remisión de lineamientos para la actuación, sin que el nivel nacional sea receptivo ni atienda las urgencias y necesidades de los entes territoriales.

La Defensoría del Pueblo, a través de sus equipos en terreno, priorizó el acompañamiento de 159 procesos de retornos, reubicaciones e integraciones locales, correspondiente a 82 municipios de los departamentos focalizados para el 2022 por la Delegada. Estas actuaciones incluyen 43 procesos en zonas PDET; 17 procesos comunitarios pertenecen a comunidades étnicas, respecto del total de 26.

Gráfica No. 24

Acompañamiento a procesos de retorno.

Procesos por regional	Municipios
Antioquia: 46	Cocorná, San Luis, San Francisco, Alejandria, Granada, San Carlos, San Rafael, Abejorral, Argelia, Nariño, Sonsón, El Carmen de Viboral, La Unión, San Vicente de Ferrer, El Peñol, Liborina, Jericó, Montebello, Betulia, Concordia, Urrao y Titiribí.
Atlántico: 2	Repelón y Piojó.
Arauca: 12	Arauca, Tame, Arauquita, Fortul y Puerto Rondón.
Bajo Cauca: 2	Cáceres.
Caldas: 2	Sananá y Viterbo.
Cauca: 4	Santander de Quilichao, Mercaderes, Florencia y Argelia.
Cesar: 2	Agustín Codazzi.
Chocó: 3	Quibdó, Bagadó y Carmen de Atrato.
Córdoba: 9	Montería, La Apartada, Moñitos y Los Córdoba.
Guaviare: 5	San José del Guaviare.
La Guajira: 2	Riohacha y San Juan del Cesar.
Magdalena: 4	Plato, Pueblo Viejo, Sitio Nuevo y Remolino.
Magdalena medio: 1	Yondó.
Meta: 4	Puerto Concordia, Mapiripán y Puerto Gaitán.
Nariño: 18	San José de Albán, Sandoná y El Tablón de Gómez.
Ocaña: 2	El Carmen.
Putumayo: 2	San Miguel y Puerto Guzmán.
Risaralda: 3	Pueblo Rico y Mistrató.
Santander: 10	Bucaramanga, Málaga, Rionegro, Chima, Girón y Capitanejo.
Sucre: 5	Coveñas, Chalan, Colosó, Morroa y Ovejas.
Sur de Córdoba: 1	Tierralta.
Tolima: 15	Planadas, Libano, Armero Guayabetal, Icononzo, Ibagué, Natagaima, Ataco y Rioblanco.
Urabá: 2	Arboletes y San Juan de Urabá.
Valle del Cauca: 1	Pradera.

Fuente: Defensoría del Pueblo. Informe Movilidad Humana. 2022

•Fortalecimiento a defensores comunitarios:

El punto 5.1.3.5 del Acuerdo Final, establece que el Gobierno Nacional garantizará el fortalecimiento de los defensores comunitarios de la Defensoría delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, para facilitar sus funciones de protección y promoción de los derechos humanos, con el fin de que acompañen de manera efectiva los procesos de restitución de tierras, retorno y reubicación de las personas en situación de desplazamiento y de las víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados, que hagan parte de esos procesos, y acompañen y asistan a las víctimas para garantizar el acceso a la oferta institucional en materia de satisfacción de sus derechos.

Es necesario referirse al cumplimiento de dichas responsabilidades frente al Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC EP, y relacionado con la Ficha del indicador PMI E.325, dirigida al fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, y que se encuentra vigente la Ficha SIPO PMI E.325, en la que se formuló una estrategia que a continuación se detalla.

La Estrategia de Fortalecimiento al programa de defensores comunitarios, establecida por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, contempla cuatro líneas complementarias para desarrollar en los 10 años de implementación del Acuerdo:

- Posicionamiento de la figura de Defensores comunitarios.
- Transversalización de acciones tendientes a fortalecer el trabajo de las y los defensores comunitarios desde su labor intra e interinstitucional.

- Capacitación, articulación, acompañamiento y apoyo del nivel central, en donde se recogen temas de formación, además de proponer una articulación precisa y corresponsable entre el nivel central y el nivel territorial.
- Incidencia en las políticas públicas de atención al desplazamiento forzado para procurar las garantías de los derechos de esta población con enfoque diferencial y territorial.

Durante el año 2022 y en lo corrido de 2023, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, priorizó las siguientes líneas:

•Capacitación de las defensoras comunitarias y defensores comunitarios

Para el cumplimiento de la estrategia propuesta por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, se desarrolló con recursos del presupuesto, un diplomado en Gestión Comunitaria para la Defensa y Garantía de Los Derechos Humanos. El programa tuvo como objetivo fortalecer las capacidades de atención y conocimiento de los funcionarios del nivel nacional y territorial de la Defensoría del Pueblo, con herramientas teóricas y ejercicios prácticos, necesarios para desarrollar su trabajo como Defensores ante las comunidades. Los contenidos fueron abordados desde la perspectiva de la construcción colectiva, reconociendo las particularidades de los territorios y los enfoques diferenciales.

De acuerdo con los objetivos planteados por la Defensoría del Pueblo, el programa de formación buscó afianzar las estrategias y formas de actuación frente a la gestión comunitaria y organizativa de sus funcionarios para la protección y garantía de los derechos humanos y la cultura de paz. Se capacitaron ciento doce (112) servidores de la Defensoría del Pueblo adscritos a la Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana en el diplomado “Gestión Comunitaria para la defensa y garantía de los derechos humanos” en el marco del fortalecimiento de los defensores comunitarios.

rios de acuerdo a lo establecido en el punto 5 del Acuerdo Final de Paz.

• **Incidencia en política pública**

Durante la vigencia del año 2022, se priorizaron las acciones de la estrategia, de acuerdo a la asignación de recursos propios, realizándose un Informe anual en el que se desarrollaron las acciones desplegadas por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, destacándose las temáticas sobre dinámicas de desplazamiento forzado (Título I) y sus capítulos sobre Riesgos de desplazamiento forzado y de confinamiento (Capítulo 1); Desplazamiento forzado (Capítulo 2); Confinamiento (Capítulo 3); Registro, atención y asistencia humanitaria (Capítulo 4); y, Retornos y reubicaciones (Capítulo 5).

El Informe sobre Movilidad Humana Forzada 2022, es el resultado del acompañamiento que realiza la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana (DDP-DPMH) de la Defensoría del Pueblo, a través de los equipos en terreno que hacen parte de la estrategia de Defensores Comunitarios y el equipo nacional. El objetivo del Informe es impulsar los deberes de prevención, garantía y respeto de los derechos de la población que sufre desplazamiento forzado o está en riesgo de serlo, así como de los impactos de violación de los derechos fundamentales de las personas migrantes forzadas. Dicho Informe fue presentado por el Defensor del Pueblo, Carlos Camargo Assis, en audiencia Defensorial llevada a cabo el 23 de junio de 2023, en la ciudad de Quibdó, departamento de Chocó.

5.3.2 Conclusiones:

-En el examen de la situación actual de las comunidades que son acompañadas por los equipos en terreno de la Defensoría del Pueblo, no se identifican avances en las condiciones mate-

riales, sociales y psicosociales para el restablecimiento efectivo de sus derechos, pese a los cambios normativos, jurisprudenciales y operativos de la política pública, y a la correspondiente formulación o ajuste en la implementación de los planes, en el marco de los procesos de retorno, reubicación e integración local.

-En cuanto a los resultados de la implementación de la política pública de retornos y reubicaciones, es necesario destacar que, frente a la estabilización socioeconómica, se requieren acciones y medidas de atención y asistencia con el enfoque transformador y la prolongación suficiente en el tiempo para hacer viable el restablecimiento de derechos de las comunidades. Sin embargo, el panorama en las distintas regiones muestra dificultades en la ejecución de estos procesos. A pesar de que, en la mayoría de casos, estos hacen parte de los planes, tienen dificultades por falta de presupuesto, articulación o simplemente falta de impulso por parte de los responsables de garantizar su realización.

-Uno de los principales vacíos se identifica en el proceso de actualización de la Resolución 3320 de 2019, que tiene que ver con los Planes de Retorno y Reubicación aprobados en la vigencia de la Resolución 329 de 2014. Dicho rezago se da, principalmente, en términos de cobertura, toda vez que en municipios, como es el caso de los del Oriente antioqueño, en su mayoría se caracterizan por tener altos índices de presión de población víctima de desplazamiento forzado, ubicada e incluida en el RUV con relación a su población total. Esta última, a su vez, adelanta procesos de retorno y reubicación de largo plazo que aún no se han restablecido o estabilizado. Lo anterior resulta contradictorio, dado que en lugar de avanzar en la ampliación de la cobertura a nivel municipal con la actualización de los planes, se encuentran limitados a procesos de focalización puntual en comunidades específicas.

-Otra de las barreras más significativas son las

deficiencias en la caracterización y actualización de las bases de datos de procesos de retorno y reubicación. Aun cuando la UARIV reporta cifras globales de población sujeto de atención por municipio, los entes territoriales no cuentan con el insumo tanto en ruta individual como colectiva, ya sea con o sin el acompañamiento institucional. En el caso de los planes de retorno y reubicación comunitarios aprobados, en la mayoría de los municipios no se tiene discriminada la participación o proporción de la población sujeto de atención que adelanta proceso, ya sea de retorno, reubicación o integración local.

-De otro lado, en el marco de los planes comunitarios de retornos y reubicaciones, cobra especial importancia el abordaje del tema del principio de dignidad desde el enfoque restitutivo y transformador, lo que posibilitaría a la población retornada la inserción en los procesos sociales, económicos y culturales. De allí que las acciones de reparación integral tendrían que estar dirigidas a los hallazgos identificados durante la fase de caracterización de las comunidades objeto de intervención. De manera contraria a este pretendido, en muchos casos la respuesta institucional es inversa a lo que las familias estarían requiriendo mientras se plantearon proyectos para garantizar un flujo estable de ingresos. Los proyectos institucionales orientados a atender este aspecto son mínimos, esporádicos, dependientes de la oferta que haya hecho previamente lo nacional y poco sostenibles

5.3.3 Recomendaciones:

•Al Ministerio del Interior

Asumir con elementos de coordinación los Planes de Choque en las zonas focalizadas en riesgo de desplazamiento y confinamiento, y que fueron identificadas por la Defensoría del Pueblo como en crisis humanitaria recurrente.

-Identificar los elementos de articulación de los PDET con la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, que incluya a la población víctima de desplazamiento forzado.

•A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

-Establecer mecanismos de apoyo técnico a las entidades territoriales, para ajustar los planes de contingencia y los planes de prevención y protección en las zonas de emergencias humanitarias recurrentes, con el diagnóstico de las nuevas dinámicas de conflicto armado interno.

-Revisar el proyecto de acto administrativo sobre la ruta de atención y asistencia a las víctimas de confinamiento, acogiendo las observaciones hechas por el Ministerio Público.

-Establecer el impacto de las crisis humanitarias recurrentes y las circunstancias que profundizan la vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento forzado, para valorar el apoyo subsidiario y la corresponsabilidad de las entidades territoriales, teniendo en cuenta que los presupuestos territoriales se han visto afectados por las circunstancias de crisis humanitarias recurrentes.

-En articulación con las entidades territoriales de las zonas con crisis humanitarias recurrentes, establecer un plan que implique la caracterización de la población en los lugares en los que haya dificultades para la toma de declaraciones, por las circunstancias de conflicto armado que no permiten el ingreso de las autoridades para la elaboración de censos.

-En articulación con las gobernaciones y alcaldías, construir acciones encaminadas al cumplimiento del principio de dignidad para

aquellas personas y comunidades a quienes no se les ha activado la ruta de retorno por falta de cumplimiento del principio de seguridad.

-Revisar y ajustar la ruta de acompañamiento a los retornos de emergencia o inmediatos para superar las falacias que impiden su operatividad, incluyendo los tiempos de las acciones, la articulación institucional y la activación de la ruta de corresponsabilidad.

-Instaurar una estrategia efectiva para restablecer las condiciones de seguridad y de respuesta a los riesgos que se presenten en aquellos lugares donde se encuentra asentada la población retornada y reubicada (haya o no haya sido acompañada), a fin de garantizarle permanencia en el territorio y evitar nuevos eventos de desplazamiento. Dicha estrategia debe incluir mecanismos que posibiliten la atención de la población retornada y reubicada en los territorios con condiciones de seguridad desfavorables.

- En calidad de coordinador del SNARIV, impulsar las siguientes acciones para las comunidades retornadas sin acompañamiento, que hoy siguen en riesgo de desplazamiento: acciones urgentes de desminado y educación en el riesgo; garantías de no repetición para juntas de acción comunal y líderes(as); acciones urgentes para la prevención del reclutamiento de NNA; acciones urgentes para garantizar el derecho a la educación de NNA; atención psicosocial de comunidades en riesgo, desplazadas y/o confinadas; atención a familias afectadas en sus viviendas, priorización de valoración de declaraciones y entrega de ayuda humanitaria de emergencia.

-Establecida la dimensión del acompañamiento dada por la Corte Constitucional y reconocida por la ley, se hace necesario garantizar la articulación de la oferta de los Esquemas Especiales de Atención (EEA) con otros pla-

nes, programas y proyectos, en especial con aquellos dispuestos para atender los derechos a la salud, educación, vivienda, generación de ingresos, tierras/territorios. El objetivo es avanzar efectivamente en el restablecimiento de derechos, siendo una de las dificultades más constantes en la implementación de la política pública de retornos y reubicaciones.

-Activar e impulsar las mesas de sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación, nacionales y territoriales; en estas últimas, brindar apoyo técnico desde lo nacional para promover la operatividad de las mismas y cumplir con el objetivo de coordinación y seguimiento, además del impulso de acciones necesarias para el cumplimiento de los principios de seguridad y dignidad.

-En coordinación con los entes territoriales y la Agencia de Renovación del Territorio, implementar estrategias para la armonización y debida coordinación de las acciones e inversiones enunciadas en los Planes de Acción con Enfoque Territorial (PDET) con los planes de retorno y reubicación municipales y comunitarios. La finalidad es garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación, impulsando la implementación de los planes, las acciones y la oferta de manera integral y articulada desde los distintos niveles. En el caso de la actualización, formulación y aprobación de los planes de retorno y reubicación, adelantar acciones que permitan avances efectivos de restablecimiento de derechos para las zonas con alto impacto humanitario consecuencia de la crisis recurrente por desplazamiento y confinamiento en el último periodo, en especial, de comunidades étnicas del Pacífico y la Orinoquía.



6. CAPÍTULO ÉTNICO

El capítulo étnico tuvo por propósito salvaguardar los derechos fundamentales y colectivos de los pueblos étnicos ante la implementación de mecanismos e instrumentos de la justicia transicional para lograr el Acuerdo Final para la Paz.

En ese sentido, la observancia de su cumplimiento, es fundamental para la garantía de los derechos constitucionales y convencionales que les protegen, esto es, la Libre determinación, la autonomía y el gobierno propio; la participación, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado; la identidad e integridad social, económica y cultural; los derechos territoriales y sus

recursos, y la seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.

La Defensoría del Pueblo en el marco de sus competencias legales y constitucionales ha venido adelantando el seguimiento a la garantía de los derechos de los pueblos étnicos. Por ello, a continuación se presentan los hallazgos frente a la Reforma Rural Integral (RRI) y los pueblos étnicos; protección y garantías de seguridad; cumplimiento de las obligaciones de la Defensoría del Pueblo en el marco del Acuerdo de Paz; y situación de los pueblos Nukak y Jiw.

6.1. LA REFORMA RURAL INTEGRAL (RRI) Y LOS PUEBLOS ÉTNICOS

En materia de acceso a tierras el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz dispuso:

“Se incluirá a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia

de las tierras. Se entenderá para el caso de los pueblos étnicos que la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio se anteponen a la noción de explotación. En la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria participarán los pueblos y comunidades étnicas con sus organizaciones representativas cuando se trate de conflictos que comprometan sus derechos.”¹⁷²

¹⁷²Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 2016

En ese sentido, la labor de la Agencia Nacional de Tierras y de la Unidad de Restitución de Tierras es de alta importancia para lograr la garantía de los derechos de los pueblos étnicos. Al respecto, cada una de las entidades ha entregado información relativa al cumplimiento de sus obligaciones y de la salvaguarda de los derechos de los pueblos étnicos y de los mecanismos transicionales establecidos para el acceso su acceso a las tierras.

6.1.1. Reconocimiento de derechos territoriales a pueblos étnicos

La Agencia Nacional de Tierras en el marco de la Plan Nacional de Desarrollo y de las metas propuestas para el cumplimiento de sus compromisos con los pueblos étnicos a la constitución, saneamiento, titulación y ampliación de sus territorios, reporta como avances en el marco de la macrometa establecida para el Fondo de Tierras, la adquisición de 7.139 hectáreas, equivalente a 33 predios para comunidades indígenas y 15 predios para comunidades negras, que ascienden a \$60.310 millones.

Con relación a la información entregada por la Agencia, no es claro para la Defensoría del Pueblo de la diferenciación entre los predios adquiridos para el cumplimiento del Decreto Ley 902 de 2017, y aquellos que han sido entregados en el marco de sus funciones legales respecto de los derechos territoriales reconocidos a los pueblos étnicos en otras normas.

Adicionalmente, en el acompañamiento que desde la entidad se ha dado a los pueblos étnicos se pudo constatar que se expidió el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural mediante la Resolución 382 de 2021, la cual a pesar de afectar los derechos fundamentales de los pueblos étnicos, no fue consultada.

Actualmente la implementación de esta política avanza sin la garantía del enfoque étnico, así lo han identificado los pueblos indígenas desde el Observatorio de Derechos Territoriales a partir de los siguientes ejemplos:

Por un lado, se pone de presente el muy limitado escenario de intervención que han tenido los pueblos indígenas en la formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en curso. Por otro, la falta de adopción de instrumentos mínimos para posibilitar que los pueblos indígenas puedan ser tratados como sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural, así como la adopción inconsulta del Plan Nacional de Formalización Masiva.

6.1.2 Restitución de derechos territoriales

La Unidad de Restitución de Tierras reportó la siguiente información:

- Mediante Resolución RZE 2018 del 17 de noviembre de 2015, debido a la escalada de violencia que se vive en el territorio, la UAEGRTD suspende el proceso de caracterización que se adelanta en el CCAMF.
- Por situaciones de orden público se realizó la prórroga del proceso de caracterización, para lo cual se expide Resolución RZE 0007 del 7 de febrero de 2017.
- Mediante Resolución No. 0677 del 27 de febrero de 2018, la UAEGRTD resolvió reanudar el trámite de caracterización de afectaciones territoriales del territorio colectivo del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.
- Mediante Resolución RZE-626 del 25 de noviembre de 2021 se adoptó el informe de caracterización.

- Mediante Resolución RZE 629 del 26 de noviembre de 2021 se realizó la inscripción del territorio colectivo en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- El 16 de diciembre de 2021 se radicó por segunda vez la demanda y mediante Auto 22-0470 del 25 de noviembre de 2022 el Juzgado Cuarto de Tierras admitió la demanda y se encuentra en etapa de notificación. Proceso 520013121004-2022-00046-00.
- En el auto admisorio, el Juzgado ordeno actualizar el ITE con base al pronunciamiento del Consejo de Estado en el proceso 25000-23-26-000-2009-01098-01 (49147) mediante el cual declaró la nulidad parcial de la Resolución No.0525 del 2 de marzo de 2006 en cuanto modificó la Resolución No. 00397 del 8 de marzo de 2005 la cual asignaba 800 hectáreas a favor del Consejo Comunitario¹⁷³.

Gráfica No. 25.

Estado actual territorios priorizados Acuerdo Final 6.2.3

CN / CI	Nombre del Territorio	Etnia	Estado Actual	Fecha Inicio Estado DD/MM/AA
CN	Río Curvaradó	Comunidades Negras	Inscripción en el RTDAF	15-ene.-19
CN	Río Jiguamiandó	Comunidades Negras	Inscripción en el RTDAF	15-ene.-19
CI	Resguardo Quebrada Cañaveral y Resguardo Dochama	Embera Katio	Radicada	15-dic.-22
CI	Nukak Makú	Nukak	Radicada	30-nov.-22
CN	Alto Mira y Frontera	Comunidades Negras	Admitida	25-nov.-22

Fuente: Dirección de Asuntos Étnicos - UAEGTD. 2023.

Frente a lo reportado por la Unidad de Restitución de Tierras se observa que si bien da cuenta de sus actuaciones, la información aportada no es específica sobre la efectividad de las medidas adoptadas en el goce efectivo de los derechos de los pueblos étnicos, razón por la que a efectos del presente informe fue necesario asistir al trabajo adelantado por la Comisión de seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, conformada por Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Comisionados Étnicos.

Respecto de los derechos territoriales, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 concluyó que: “De acuerdo con el acumulado histórico reportado por el modelo analítico de restitución de tierras de la PGN para el periodo analizado en el marco de la etapa administrativa, se registraron un total de 822 solicitudes étnicas de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas, las cuales 609 son indígenas y equivalen al 74%, que, corresponden a 154.011 familias indígenas, mayoritariamente ubicadas en los

¹⁷³Oficio de respuesta. Unidad de Restitución de Tierras. Radicado No. OFI23-00112739/GFPU13170000

*departamentos de Putumayo (140), Chocó (83) y Nariño (46) y pertenecientes al pueblo Awá, Nasa y Emberá Katio ”.*¹⁷⁴

Esta Comisión identificó que sumado a los temas reiterativos en las diferentes demandas que presentan los pueblos étnicos, es la falta de voluntad política de las diferentes administraciones de las entidades involucradas en las órdenes emitidas por los Jueces de Restitución de Tierras a través de las medidas cautelares y que, a la fecha, suman 95 medidas cautelares. La Unidad de Restitución de Tierras, en respuesta a las preguntas realizadas por la CSMDL para adelantar el presente informe, aclara lo siguiente:

(...)con corte a 31 de mayo del 2023 se han decretado un total de 95 medidas cautelares. Las herramientas de monitoreo y seguimiento protocolizados no ofrecen información sobre el universo total de las medidas en cuanto a niveles de cumplimiento. No obstante, la Dirección de Asuntos Étnicos, con el fin de hacer seguimiento para el litigio estratégico, ha implementado a partir de marzo del 2023, un instrumento interno que permite la medición del estado de cumplimiento, de aquellas órdenes destinadas a garantizar los derechos territoriales de los pueblos étnicos en el marco de las medidas cautelares.¹⁷⁵” (URT, 2023)

De acuerdo con los datos consultados con corte a marzo 31 de 2023, de las 624 solicitudes de restitución de derechos territoriales indígenas, 405 han finalizado la fase administrativa con inclusión en el RTDAF. De las 325 solicitudes, 200 ya fueron puestas en conocimiento de la jurisdicción especializada en Restitución de Tierras,

de las cuales 26 cuentan con sentencia de fondo. Con relación a las comunidades negras se registraron un total de 822 solicitudes étnicas de inscripción en el RTDAF, y afrocolombianas, de las cuales 213 de las solicitudes presentadas equivalen al 26%, y corresponden a 102.263 familias, ubicadas en los departamentos de Chocó (83), Nariño (34), Valle del Cauca (22), Putumayo (21), Cauca (20), Antioquia (15), Bolívar (14), Cesar (11), Magdalena (7), Sucre (4), Córdoba (3), Caquetá (2), Risaralda (2), Choco-antioqueño (2), Risaralda (2), Caldas (1), Guajira (1).

De las 193 solicitudes de restitución de derechos territoriales indígenas en conocimiento de la jurisdicción especializada en Restitución de Tierras, en 167 no se ha dictado sentencia, mientras que 26 ya fueron falladas, sin que se hayan materializado en su totalidad los derechos reconocidos a los grupos étnicos. En el caso de las comunidades negras y afrocolombiana de las 222 solicitudes, en 217 casos no se ha dictado sentencia, mientras que en 5 ya se profirió fallo, sin que se hayan materializado en su totalidad los derechos reconocidos a los grupos étnicos.

Sobre los derechos territoriales la Comisión de Seguimiento a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 concluye lo siguiente:

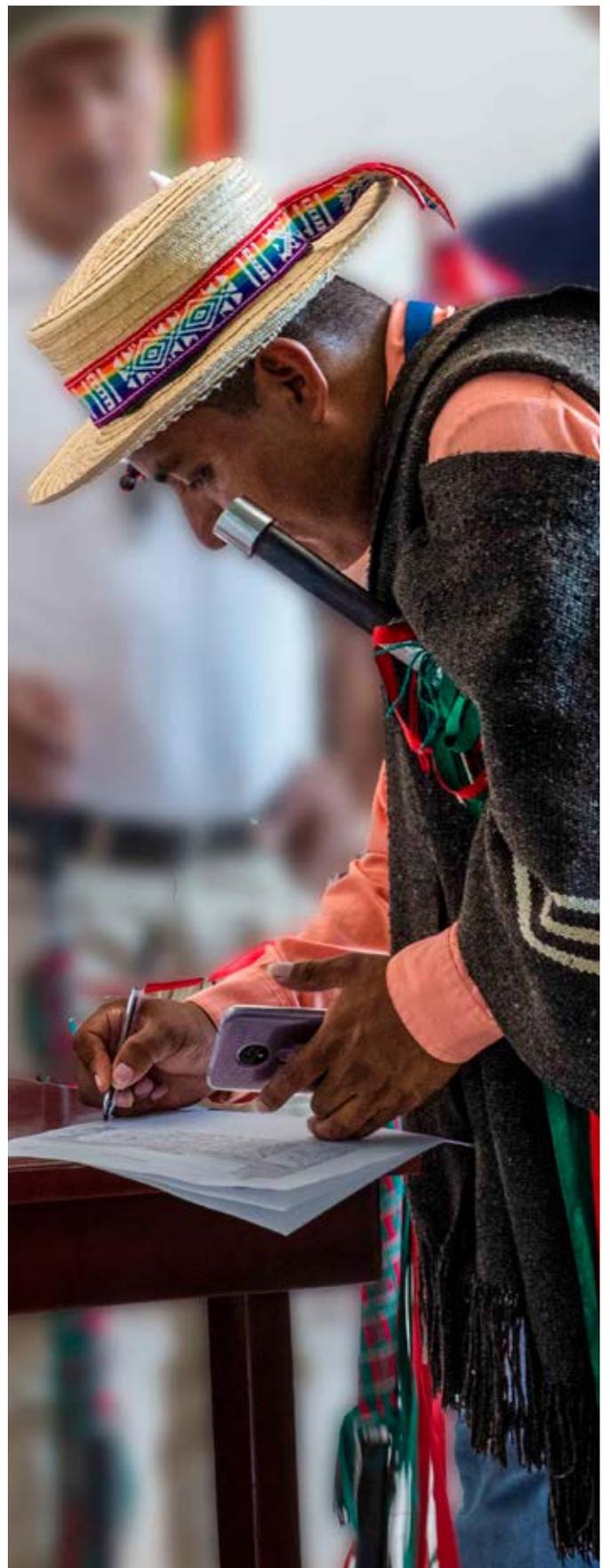
“... sigue registrando después de siete (7) años de la firma del Acuerdo de Paz, que los pueblos étnicos son los más afectados en este escenario de conflictividad que vive el país. En los espacios de concertación y diálogos entre el Gobierno Nacional con los grupos étnicos (MPC, CNTI, Espacio Nacional de Consulta Previa), entre otros, se manifiesta permanentemente por parte de los delegados étnicos,

¹⁷⁴Undécimo informe de Seguimiento al Decreto 4633 de 2011 y Undécimo informe de Seguimiento al Decreto 4635 de 2011. Agosto 18 de 2023. Comisión de seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Comisionados Étnicos.

¹⁷⁵Op. Cit.

como las disputas territoriales que hacen parte de la violencia histórica de este país, se centran en los territorios de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras y como en las últimas tres décadas, esta conflictividad se ha transformando, hasta llegar a la degradación de las formas de luchas por el poder territorial, cuyo factor determinante es, los cultivos ilícitos; esto aunado a otras prácticas no convencionales y que violan las convenciones internacionales de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, como el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes; siembras de minas antipersona, además de las municiones usadas sin explotar y por supuesto a los riesgos permanentes de los liderazgos y autoridades étnicas.”

Finalmente, tras la revisión de la información aportada por la Unidad de Restitución de Tierras y de las demás entidades responsables de la restitución de los territorios étnicos, se concluye que la falta de articulación efectiva y de concurrencia por parte de las entidades del SNARIV obligadas en la materialización de las ordenes judiciales para la restitución y protección de los derechos territoriales es persistente, así como también la agudización del conflicto armado en los territorios étnicos.





6.2. PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE SEGURIDAD

Los pueblos étnicos y sus territorios han sido altamente golpeadas por el conflicto armado interno, por lo que la prevención de la violación de los derechos humanos y su protección, siguen siendo fundamentales en la evaluación de la efectividad de las políticas públicas que buscan garantizar la no repetición de los hechos en los sujetos de reparación colectiva.

A efectos de la evaluación de las políticas de prevención y protección se presentará, en un primer momento, los escenarios de riesgo en los territorios étnicos y la situación de sus líderes y lideresas y de las autoridades tradicionales y representativas. En un segundo momento, se abordarán los aspectos más relevantes de la evaluación de la política pública de prevención y protección. Por último, siendo el tercer momento, se plantearán las recomendaciones y resultantes del análisis realizado.

La recomposición, la expansión y consolidación de los grupos armados en las distintas regiones del país, son los fenómenos que caracterizan el conflicto armado y sus dinámicas de reconfiguración. Estos fenómenos han sido ampliamente abordados por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (en adelante SAT), en los 46 documentos de advertencia presentados entre los meses de enero de 2022 a marzo de 2023. De las 46 Alertas emitidas, 34 de estas se presentaron en la anualidad 2022 y doce 12 en el primer trimestre de la vigencia actual.

El 45% estos documentos alertan sobre las afectaciones y riesgo de violación de los derechos huma-

nos e infracciones al DIH a las que están expuestos los pueblos indígenas en sus territorios. Sumado a lo anterior, tras 42 meses de haber presentado la Alerta Temprana 026 de 2018, la Defensoría del Pueblo en el mes de mayo de 2023, emitió la Alerta Temprana 019-23: “Alerta temprana nacional de riesgo sobre la labor de personas defensoras de DD.HH.(PDDH), líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos.”

Este documento de carácter nacional analizó el contexto general y regionalizado del conflicto armado y de sus efectos sobre los liderazgos. El accionar de los grupos armados y del crimen organizado, los intereses en disputa, y los sectores afectados son parte de reconfiguración del conflicto armado. Como parte de las afectaciones a los pueblos étnicos, identifica la violación de los derechos al gobierno propio, la autonomía, los derechos territoriales y la identidad cultural, a partir de la comisión de homicidios selectivos y amenazas a quienes ejercen un rol de liderazgo como los son las autoridades propias, y a quienes hacen parte de las estructuras de gobierno. Igualmente, llama la atención sobre las violencias y doble victimización a las que son expuestas las mujeres indígenas y de las comunidades negras afrocolombianas raizales y palenqueras.

Según las cifras de la Defensoría del Pueblo en el año 2022 se registraron 215 homicidios a líderes sociales y defensores de derechos humanos de los cuales 47 pertenecían a los pueblos indígenas y 12 a comunidades negras. En el primer trimestre de

³¹⁶ 2023 se reportó un total de 35 homicidios a líderes sociales y defensores de derechos humanos, de los cuales 6 pertenecían a los pueblos indígenas y 1 a comunidades negras¹⁷⁶.

6.2.1 Medidas de Protección Individual

En cuanto a las medidas de protección individual la Unidad Nacional de Protección da cuenta de más de 2.000 medidas de protección individual otorgadas a líderes, lideresas y autoridades de los pueblos étnicos.

Este mecanismo, aunque ha contribuido a la protección individual de los líderes, lideresas y autoridades de los pueblos étnicos, no ha resultado el más adecuado, pues desde la perspectiva de los protegidos y protegidas pertenecientes los pueblos indígenas, los esquemas individuales carecen de enfoque étnico.

6.2.2. Medidas de Protección Colectiva

De acuerdo con la información dispuesta en el informe de gestión en comento, la Unidad Nacional de Protección reporta la implementación de 24.880 medidas de protección colectiva recomendadas por el CERREM. Igualmente, sobre las solicitudes presentadas señala que, desde el año 2021 han venido aumentando.

Este informe también señala que durante el 2022 se presentaron ante el Comité de Evaluación de Riesgo un total de 66 solicitudes de Dirigentes, Representantes o miembros de los grupos étnicos; 48 de ellas corresponden a solicitudes presentadas por resguardos, cabildos y otras formas de organización propia; y 12 a las comunidades negras.

En términos de la evaluación de las políticas públicas, sin lugar a dudas las cifras ocupan un lugar importante. Sin embargo, para el análisis de la efectividad y adecuación de las medidas se requiere observar variables más precisas que de cuenta del impacto de la medida en un territorio étnico. Una de estas es, aplicar indicadores con enfoque de derechos humanos que conduzcan a darle dimensión a las medidas acordadas para una evaluación más certera de la implementación.

Aunque actualmente no se cuenta con la inclusión de indicadores de esta naturaleza en la planeación institucional, para la Defensoría del Pueblo ha sido posible saber del estancamiento en que se encuentran las rutas de protección en los territorios.

De acuerdo con la normatividad, la Ruta de Protección Colectiva debe garantizar a través de la coordinación nación – territorio, las siguientes acciones:

- i. Apoyar la infraestructura física para la protección integral colectiva;
- ii. Fortalecer la organización colectiva y comunitaria;
- iii. Fortalecer la presencia institucional¹⁷⁷

Tras la solicitud y posterior elaboración de la

¹⁷⁶Defensoría del Pueblo. Comunicado 12. Bogotá, 20 de abril de 2023.

¹⁷⁷Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. Ruta de Protección de Líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos y algunas nociones conexas. Recuperado de: https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2022/050822-Ruta-de-Proteccion-de-lideres.pdf?TSPD_101_R0=08394a21d4ab2000d65305362a6c85278c540652d974e1ba95ad19f856cb83fe8c732d4b5d32701e082a2e3b051430000f35650c9257e9a9f41af42daeb9cd968ab2ad5dba6849-6b95736e468e63aa61b1f535892771b865ddc08a787bb40a23

ruta en el marco del CERREM, los pueblos étnicos encuentran dificultades en el cumplimiento de las medidas, principalmente de aquellas a cargo de los entes territoriales, entidades del orden territorial y las demás entidades responsables de acciones que, en sinergia con las medidas de protección, materializan la integralidad de la ruta lo que, en un estado de cumplimiento mejoraría el acceso a los derechos fundamentales de las comunidades y contribuiría a la consolidación de la paz.

No obstante, estas condiciones no se cumplen lo que ha ocasionado por años, la persistencia del riesgo para los pueblos étnicos en los territorios y la frustración que las acciones del Estado

generan en pueblos étnicos y sus organizaciones étnico-territoriales, líderes, lideresas y autoridades que siguen siendo perseguidos, amenazados, desplazados, confinados.

Finalmente, se espera que, en cumplimiento de los compromisos del gobierno nacional con la Mesa Permanente de Concertación, se logre avanzar en la reglamentación del Decreto Ley 4635 de 2011 y en donde se tenga en cuenta la necesidad de establecer asignaciones presupuestales en materia de prevención en los distintos niveles de gobierno.



6.3. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ

Con relación al F.E.7 Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento. La Defensoría del Pueblo ha reportado el seguimiento a la política pública para la aten-

ción, asistencia y reparación integral de los pueblos étnicos, que para el año 2023 radicó, en conjunto con la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y los Comisionados étnicos, los tres Undécimos informes de Seguimiento a los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011.

6.4. LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS NUKAK YJIW

La Defensoría del Pueblo ha venido participando en el cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte Constitucional en sus fallos proferidos en seguimiento a los Autos 382 de 2010 y 173 de 2012. En ese orden de ideas, este ítem retoma el análisis elaborado por la entidad para estos casos y que se condensó en el informe Situación de los derechos fundamentales de los pueblos Jiw y Nukak frente a las órdenes de la corte constitucional dispuestas para la superación del ECI, presentado ante el alto Tribunal en junio de 2023.

La Defensoría del Pueblo ha venido participando en el cumplimiento de las ordenes dadas por la Corte Constitucional en sus fallos proferidos en seguimiento a los Autos 382 de 2010 y 173 de 2012.

De igual manera, el Capítulo Étnico del Acuerdo de

Paz se priorizó la resolución de la situación de estos pueblos étnicos y sus comunidades. Al respecto, la Unidad de Restitución de Tierras presentó información relativa a la gestión de años anteriores, sin embargo, a la fecha no se evidencian acciones recientes.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo presentó un informe a la Corte Constitucional con ocasión al estado de cosas inconstitucional (ECI). En este informe se reiteró las difíciles condiciones de seguridad de los territorios debido a:

- (ii) la presencia de grupos armados pos-desmovilización de las FARC – EP en la cuenca baja del río Guayabero;
- (iii) las acciones armadas realizadas contra la fuerza pública y la población civil;

(iv) El rezago en el cumplimiento efectivo de acciones para el restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en el departamento,

(v) la persistencia en el territorio de descontento generalizado frente a los incumplimientos en implementación del acuerdo final de paz, más específicamente lo relacionado con el contenido del punto 4 del Acuerdo final de Paz: solución al problema de los cultivos de uso ilícito;

(vi) la persistencia de cultivos de uso ilícito en el territorio y la situación de inseguridad asociada a la presencia en el territorio de compradores, guerrilla, trabajadores flotantes y acciones violentas contra los líderes sociales (comunales).

La Defensoría del Pueblo pudo evidenciar la naturalización generalizada de la violencia y explotación sexual contra niños, niñas y adolescentes indígenas, particularmente localizadas en escenarios del espacio público como la zona de la 40 ubicada en la zona urbana de San José del Guaviare.

6.4.1. Autos 382 de 2010 y 173 de 2012:

Frente a los avances en el cumplimiento de los Autos 382 de 2010, 173 de 2012 y subsiguientes, la Defensoría del Pueblo ha podido identificar el estado actual frente a las siguientes órdenes:

•DÉCIMO: ORDENAR la devolución del área del resguardo Jiw de Barrancón – Guaviare, que actualmente ocupa la Escuela de Fuerzas Especiales e Infantería de Marina, en un periodo no mayor a seis (6) meses. Este proceso deberá hacerse con acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo, Pastoral Social Caritas – Sur Oriente y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – Territorial Meta.

Se adelantó la devolución del área respectiva por parte del Ministerio de Defensa en cumplimiento de la orden citada. En relación con este tema la devolución se hizo en el año 2015.

•ESTADO ACTUAL: sin embargo, en seguimiento adelantado el 2 de noviembre de 2022, se pudo verificar que no existe una cerca que le permita tanto a la población indígena Jiw del resguardo como a los integrantes del Ejército Nacional, diferenciar el terreno que hace parte del Batallón de instrucción y reentrenamiento No. 22 y el resguardo, lo que ha conllevado a que se presenten incidentes con MAP – MUSE como el ocurrido el 30 de enero de 2022, cuando un niño que se desplazaba por uno de los caminos tradicionales utilizados por los Jiw del resguardo Barrancón fue víctima del presunto estallido de un artefacto explosivo no identificado.

En el marco del Derecho Internacional Humanitario es obligatorio la señalización en las áreas utilizadas por los miembros del Ejército Nacional para realizar prácticas de reentrenamiento.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo Guaviare ha recibido quejas de indígenas Jiw que indican la contaminación de sus cultivos de yuca por heces fecales, los soldados se pasan el límite establecido en el marco del proceso de cumplimiento de la orden 10 y realizan deposiciones en los cultivos de yuca sembrados por la comunidad.

A la fecha esta comunidad Jiw no ha recibido ningún tipo compensación por el tiempo de uso que tuvo el batallón de fuerzas especiales de los terrenos ocupados.

6.4.2. Órdenes Cumplimiento Parcial:

•Compromisos Mesa técnica de 2016:

Finalizar la compra de predios de los territorios de

la población indígena Jiw asentada en “Las Zaragozas” (Francy Esnerida, Pajonales, El Delirio, La Conquista, La Rebelde y Pacora-Mapiripán) para la constitución del resguardo y formalizar el territorio NAXAEL LAJAT

-Estado actual: En el compromiso del Auto 565/16, se menciona la compra de las Zaragozas, integrada por los predios Francy Esnerida, Pajonales, el Delirio, la Conquista, La Rebelde y Pacora, solo estas tres últimas fueron adquiridas por la Agencia Nacional de Tierras, la comunidad a través de su gobernador ha solicitado la ampliación con las fincas Francy Esnerida, Pajonales y el Delirio, sin avance al respecto.

-Consecuencia del Incumplimiento: Conviene subrayar que hasta tanto no se dé cumplimiento integral a la orden, persistirán los problemas de territorio insuficiente frente a la población y las problemáticas relacionadas con la seguridad alimentaria de las comunidades que pretendía superarse con la medida.

•**TERCERO.** - ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER que realice un estudio de predios disponibles para arriendo o compra en los municipios de Puerto Concordia y Mapiripán -aptos para vivienda y cultivo-, o eventualmente en otros municipios del departamento del Meta, con el fin de reubicar temporalmente, en mejores condiciones, a las comunidades Jiw desplazadas.

VIGÉSIMO PRIMERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, al Consejo Indígena Nacional que presenten un informe conjunto por escrito y en medio magnético,

relacionado con el trámite de las peticiones de protección a los territorios ancestrales de los pueblos indígenas Jiw y Nükak, que deben priorizarse y que se han presentado dentro de la ruta étnica, para lo cual dispondrán de un (1) mes, contado a partir de la notificación del presente auto.

-Estado actual: Desde la realización de la mesa técnica a propósito del auto 518 de 2019, se dispuso asignar una Oficina Territorial de la URT en el municipio de San José del Guaviare, esta tuvo una permanencia temporal, actualmente no se cuenta con el funcionamiento de dicha oficina.

-De otro lado frente al estado actual de medidas de protección y procesos de restitución de derechos territoriales, actualmente no hay mayores avances.



6.5. RECOMENDACIONES

•Al Gobierno Nacional.

-Para que en cumplimiento de los derechos fundamentales de los pueblos étnicos y del artículo X de la Ley 902 de 2017, garantice y proteja los derechos territoriales.

•A la Agencia Nacional de Tierras

-Mejorar y clarificar la presentación de los datos de la respuesta institucional que permita diferenciar la resolución de las solicitudes de formalización que se ha originado de los recursos del Fondo de Tierras, de aquellas que hacen parte de los demás recursos previstos para el cumplimiento de la misionalidad de la Agencia en el marco de los derechos territoriales de los pueblos étnicos.

•A la Unidad de Restitución de Tierras

-Establecer con claridad la información que da cuenta de la efectividad de las acciones adelantadas por la entidad en particular, en cuanto a los casos de los pueblos indígenas Nukak y Jiw, y en el consejo comunitario Alto Mira y Frontera.

•A la Unidad Nacional de Protección.

-A partir de las lecciones aprendidas y el conocimiento de los territorios, aportar y disponer de la información necesaria para la reglamentación del Decreto Ley 4635 de 2011 en lo correspondiente a las medidas de protección individual, protección colectiva y

el fortalecimiento de la autoprotección de las comunidades.

•Al Ministerio del Interior y a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

-Garantizar, junto con los entes territoriales, el derecho fundamental a la participación de los pueblos étnicos de modo que permitan a éstos definir de manera conjunta, los mecanismos idóneos, para la protección efectiva de sus comunidades y territorios.

•A la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA)

-Priorizar el desminado humanitario del pueblo Nukak en la instancia definida para ello y de manera concertada con las instituciones representativas de los Nukak. Esta medida es prerequisite para el retorno al territorio, el fortalecimiento, la soberanía alimentaria y la salvaguarda de este pueblo.

•Al Ministerio del Interior y a la UARIV

-Establecer acciones de coordinación con el Espacio Nacional de Alto Nivel y los gobiernos propios de los consejos comunitarios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, orientadas al afianzamiento de la autonomía, la autodeterminación, el control social y territorial y el gobierno propio que redunde en el fortalecimiento y la autoprotección de carácter sostenible.



7. ENFOQUE DE GÉNERO

El Acuerdo de Paz en Colombia contempló en su primer punto la Reforma Rural Integral poniendo de presente la problemática agraria como la principal causa del conflicto armado. El abandono estatal, la pobreza, la falta de servicios esenciales para una vida digna, las desigualdades en el sector rural, ambientaron el escenario para el recrudecimiento del conflicto, dando lugar a los despojos, desalojos y desplazamientos forzados. Es así como el eje central del Acuerdo Final es lograr una Reforma Rural Integral que busque sentar las bases para la transformación del campo colombiano y mejorar las condiciones de vida a través del acceso a bienes y servicios públicos. Uno de los logros más importantes alcanzado en las negociaciones fue la transversalización de la inclusión del Enfoque de Género en los cuatro puntos del Acuerdo de Paz.

En ese orden todos los planes y programas que integran la RRI deben tener un enfoque territorial, diferencial y de género que implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, de las mujeres en todo su ciclo vital y de las comunidades más vulnerables. Estas consideraciones son fundamentales para lograr la transformación integral del campo a través de la articulación de acciones gubernamentales dirigidas a superar las desigualdades de género.

En adición, se hace necesario la adopción de medidas encaminadas a superar las desigualdades y discriminaciones que sufren las mujeres, en especial la mujer rural quien ha estado relegada a desempeñar un rol asociado a tareas vinculadas a actividades domésticas y del cuidado; soportando con mayor rigor los efectos de la pobreza, ya que por su falta de tiempo pierden la oportunidad de generar ingresos, participar en espacios públicos, acceder a bienes y servicios, intervenir en instancias de participación, permanecer en el sistema educativo y adquirir conocimientos técnicos impidiendo la inserción de la mujer campesina en las labores del campo lo que ha provocado un desarrollo territorial desequilibrado y sesgado.

Dado que el conflicto Armado ha generado un impacto desproporcionado en la vida de las mujeres el Acuerdo de Paz en el punto 1 de la RRI ha definido como uno de los mecanismos para superar la discriminación y desigualdad que persisten en la ruralidad la creación de Programas de Desarrollo con Enfoque Diferencial a través de la expedición del Decreto Ley 893 de 2017 estableciendo que estos programas deberán incorporar un enfoque de género para las mujeres rurales como una estrategia para reparar la violencia sexual, física, psicológica y patrimonial que han sufrido con mayor rigor las mujeres campesinas.

7.1. IMPLEMENTACIÓN ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS PDET

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Diferencial se constituyen en un instrumento de planificación idóneo para lograr una Reforma Rural Integral encaminada a la transformación estructural del campo en los municipios más afectados por el conflicto armado y abandonados por la institucionalidad. EL principal objetivo de los PDET es alcanzar el desarrollo de la economía campesina. Para ello el Acuerdo de Paz celebrado entre el Gobierno colombiano y la FARC-EP advirtió la necesidad de reconocer la discriminación estructural de la mujer en el ámbito rural, destacando su papel en las actividades del campo a lo largo de la historia.

Las mujeres representan el 50,1 % de las personas que habitan en los 170 municipios PDET de Colombia. De ellas, el 11 % son mujeres indígenas y el 21 % afrodescendientes¹⁷⁸. Sin embargo, a pesar que

aproximadamente el 41% de las personas que asistieron a la construcción de los PDET eran mujeres, lo que representa una amplia participación; a la hora de la consolidación de las iniciativas incluidas en los PDET no se refleja una mayor participación de las mujeres en su construcción.

De acuerdo con el informe presentado por Sisma Mujer, “a cinco años del Acuerdo Final de Paz: reactivar la paz con las mujeres”, de las 32.808 iniciativas PDET registradas desde su creación en el 2017, solo 4.606 tienen lineamientos con un enfoque diferencial de género, es decir un 14 % de los proyectos¹⁷⁹, lo cual evidencia que un 86% no tienen un componente de género. Lo anterior indica que persisten las diferencias de género a la hora de la implementación de los PART.

¹⁷⁸Alianzas para fortalecer los proyectos de mujeres en municipios PDET. [2022, 24 de enero.] <https://www.elespectador.com.co>

¹⁷⁹A cinco años del Acuerdo Final: Reactivar la paz con las mujeres. Sisma Mujer, pág. 5.

Gráfica No. 26.
Enfoque de género en PDET



Fuente: ART, 2023

En el informe de empalme del año 2022 de la Agencia de Renovación del Territorio se indica que se ha logrado activar la ruta de implementación de 1.914 iniciativas con etiqueta de género y mujer rural con una ruta de implementación activa, lo cual representa un avance acumulado del 42% frente al total de las (4.606) iniciativas con esta marcación. Se resalta que las actuales administraciones municipales asociaron dentro de sus planes de desarrollo más de 1.458 iniciativas con marcación de mujer rural y género contenidas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).¹⁸⁰

Es de anotar que la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación señaló como principales problemas i) la escasa inclusión de iniciativas de género en los PDET; ii) el lenguaje técnico utilizado por los funcionarios, lo que hizo

que al momento de plasmar las iniciativas de las mujeres estas fueran modificadas, iii) el poco conocimiento de las mujeres en relación con el funcionamiento del proceso PDET, iv) la insuficiente capacitación de los funcionarios en temas de género; y v) en muchos casos la participación de las mujeres consistió en una formalidad para cumplir con unas cuotas más que un ejercicio serio para acceder a las discusiones en condiciones de igualdad¹⁸¹.

La Agencia de Renovación del Territorio aportó a la Defensoría del Pueblo matriz actualizada al 30 de abril de 2023, donde se identifican 2.178 iniciativas de género con ruta activa lo que representa un 47% de avances¹⁸³. Los pilares con mayor número de iniciativas con etiqueta de género son los de Reactivación Económica, Educación, Salud Rural y Reconciliación y Convivencia.¹⁸³

¹⁸⁰Informe de empalme 2022 ART. Págs. 46-47

¹⁸¹Reforma Rural Integral y Construcción de Paz para las mujeres en Colombia, consultar http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672021000300152

¹⁸²Matriz de Iniciativas con etiqueta de Género y mujer rural actualizada al 30 de abril de 2023.

¹⁸³Guía Operativa para la Apropriación e incorporación del enfoque de Género en los procesos de coordinación institucional para la puesta en marcha de los PDET. Enero 2023.

Gráfica No. 26. Enfoque de género en PDET



Fuente: ART, 2023

Por lo anterior, se resalta la importancia de asegurar la participación efectiva de las organizaciones de mujeres y personas con OSIGD en el proceso de implementación y seguimiento a los PDET.

Cabe resaltar que el informe trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia del 22 de diciembre al 24 de marzo de 2023 señala que la Agencia de Renovación del Territorio se *“ha comprometido a implementar dos proyectos integradores que reúnan de forma coherente las distintas iniciativas existentes en cada una de las 16 regiones PDET, a fin de asegurar la coordinación interinstitucional y la adopción de un enfoque integral y participativo”*. La implementación de los proyectos comenzará en la región del Catatumbo. De igual manera señala que se tiene previsto una asignación de 200 millones de dólares.

En reunión sostenida con la Agencia de Renovación del Territorio el día 23 de mayo de 2023, se informó a la Defensoría del Pueblo que la ART viene trabajando para garantizar la incorporación del enfoque de Género en la implementación de las iniciativas de género PDET desde la Dirección de programación y Gestión para la Implementación y la Dirección de Estructuración de proyectos.

En el mes de enero de 2023, quedó formulada la Guía operativa para la Transversalización del enfoque de Género en la implementación de los PDET.

Dicho plan busca la articulación con las entidades y la inclusión del enfoque de género y diferencial en los planes, programas y proyectos que se implementan para dar cumplimiento a los PDET, por parte de las entidades públicas, el sector privado, la cooperación internacional y demás actores con competencia en la implementación de los PDET.

De igual manera, en el primer semestre del año se avanzó en la elaboración de un proyecto de resolución que tiene por objeto la creación del Comité de Género de la Agencia y el diseño de un Plan de transversalización de la equidad de Género en la implementación de los PDET, el cual se encuentra en revisión. En adición se está trabajando en la formulación del diseño y adaptación de la política de género al interior de la Agencia de Renovación del Territorio.

En el marco de la línea de Fortalecimiento comunitario con enfoque de Género, la ART anuncia acciones encaminadas a promover el empoderamiento e incidencia de las mujeres al interior de las instancias y/o espacios de participación entre ellos los Grupos Motor y los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC). Esta es una acción continua que contempla el diseño de una metodología para la formulación de proyectos con énfasis en género. Los días 02 y 03 de mayo de 2023 participaron delegados del MEC de 15 subregiones. En esta misma línea se trabaja en el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo formal entre las organizaciones de mujeres y las admi-

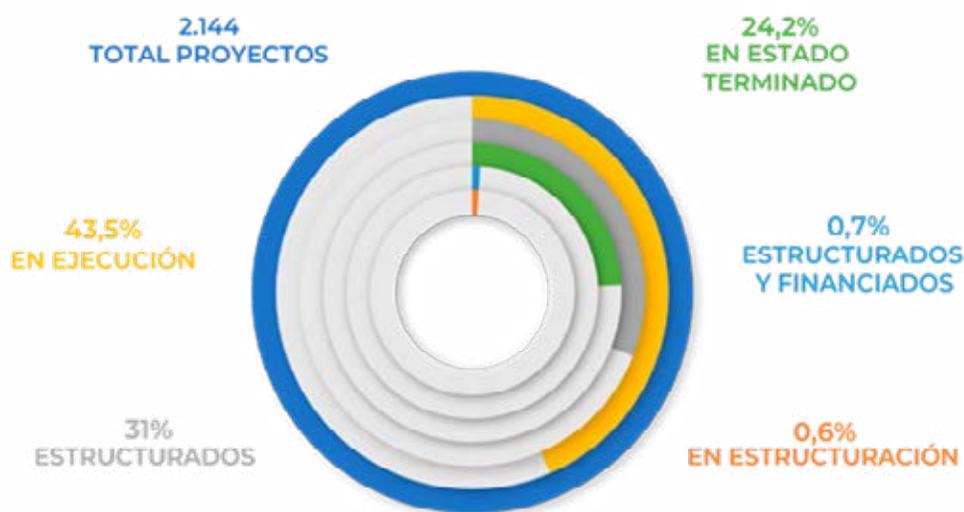
nistraciones municipales y el nivel nacional. Con ellos se hace una identificación de organizaciones de mujeres en las subregiones, planificando 16 encuentros Subregionales PDET con mujeres y organizaciones constructoras de paz para desarrollarse en el segundo semestre 2023.¹⁸⁴

Con relación a los proyectos con etiqueta de Género y Mujer Rural la ART aporta información con corte a 30 de abril de 2023 relacionando que se tiene 934 proyectos en

ejecución, 13 en estructuración, 665 proyectos estructurados, 15 estructurados y financiados y 517 proyectos en estado terminado para un total de 2144 proyectos. De los 517 proyectos terminados se han ejecutado 174 mil millones de pesos y se tienen destinados 43 mil millones de pesos para ejecutar los proyectos estructurados y financiados.

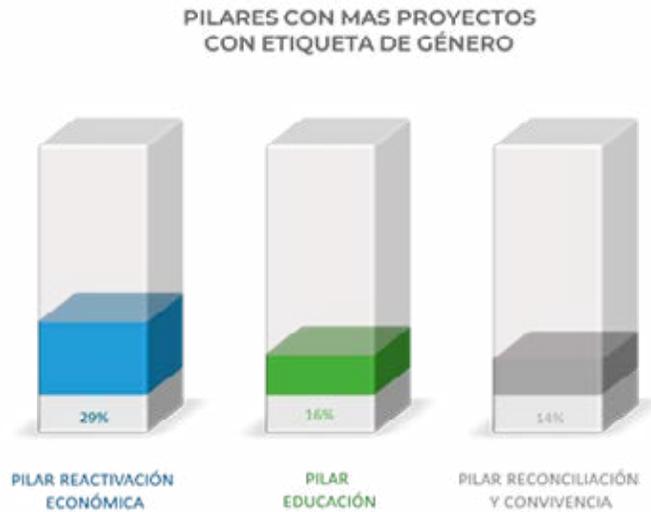
Gráfica No. 28.

Estado de avance proyectos con etiqueta de género



Fuente: ART, Abril 2023

En atención a la matriz sobre iniciativas de género y mujer Rural allegada a la Defensoría del Pueblo, se identifica que la mayoría de estas se encuentra concentradas en el pilar 6. Reactivación económica con un total de 1342, seguido del pilar 4. Educación que reporta un total de 736 y el tercer lugar lo ocupa el pilar 8 Reconciliación y convivencia con 643 iniciativas. El pilar que registra menos iniciativas es el de Infraestructura el cual contempla 162 seguido del pilar Ordenamiento social de la propiedad Rural y uso del Suelo con 731 iniciativas.

Avance proyectos con etiqueta de género según pilar

Fuente: ART, 2023

El mayor número de iniciativas se encuentran en el pilar Reactivación Económica, lo que evidencia un interés de la mujer rural en hacer parte del mercado laboral, tener autonomía financiera y económica. Este escenario nos muestra las necesidades que demandan las mujeres campesinas, exigiendo así un reconocimiento del papel que juegan en los procesos de desarrollo económico en el territorio; dadas las circunstancias en que se encuentran a partir de las desigualdades de género.

Estas iniciativas se concentran principalmente en líneas productivas agropecuarias, en proyectos de artesanías, modistería, ecoturismo entre otras; reflejando la concentración de estas en pilares relacionados con roles y actividades que han sido tradicionalmente asignados a las mujeres¹⁸⁵, como lo es el cuidado del agua lo que evidencia que sigue existiendo un sesgo en la participación de las mujeres en actividades que

tradicionalmente han sido feminizadas.

Le sigue el pilar educación que cuenta con iniciativas encaminadas a garantizar la formación de capacidades y habilitación para el trabajo, apuntándole a la inserción equitativa de las mujeres al empleo y al desarrollo productivo y por último las iniciativas en torno a la reconciliación, convivencia y construcción de paz que son las más variadas, al plantear acciones como la formulación de la política pública de la mujer; fomento de los liderazgos femeninos; capacitaciones; programas de sensibilización en género; por mencionar solo algunas de estas. Es preciso señalar que en este pilar es donde más se registran iniciativas a favor de las personas con OSIGD, las cuales son bastante escasas en el resto de pilares, lo que refleja la poca participación de esta población en la construcción de las iniciativas PDET y la invisibilización de sus necesidades en el territorio

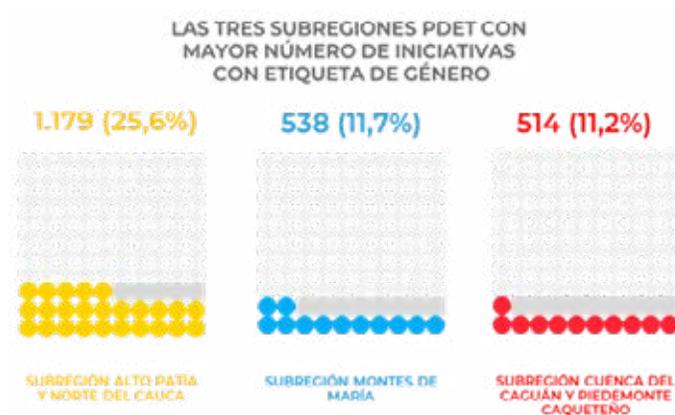
¹⁸⁵Reforma Rural Integral y Construcción de Paz para las mujeres en Colombia, consultar http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672021000300152

De otra parte, el pilar que registra un menor número de iniciativas PDET es el de Infraestructura y Adecuación de Tierras que registra 161 iniciativas debido a la falta de información que tienen las mujeres de este sector y a las dificultades que tienen para ejecutar proyectos de esta índole ya que no tiene los conocimientos en temas de construcción, adecuación de vías, procesos de contratación, manejo de maquinarias, situación que advierte la persistencia arraigada de estereotipos frente a la inclusión de las mujeres en estas áreas, lo mismo sucede con los temas relacionados al ordenamiento social de la propiedad rural, ya que por costumbre el acceso a la tierra se da a través de los hombres y las transacciones sobre esta principalmente se hace en cabeza de los hombres, por lo cual se requiere de acciones que rompan con estas costumbres patriarcales y machistas.

La Región que presenta un mayor número de iniciativas con etiqueta de género es la Subregión del Alto Patía y Norte del Cauca que registra 1.179, seguida por la región de Montes de María con 538 iniciativas y la que menos registra es la Subregión del Pacífico medio con 13 iniciativas. Esto refleja una muy poca participación de las mujeres en la construcción de las iniciativas PDET a pesar de ser la subregión que concentra la mayor proporción de mujeres (52%). Las comunidades que comprenden esta subregión han manifestado no haber tenido una real participación y manifestaron que sus mecanismos de organización no fueron legitimados por el Estado, su no reconocimiento dificultó la concertación entre las comunidades y la ART. Adicionalmente su pertenencia a una etnia limita su incursión en ciertas actividades y pilares que tienen una categorización masculina.

Gráfica No. 30.

Subregiones con mayor número de iniciativas con etiqueta de género



Fuente: ART, 2023

¹⁸⁶Matriz de Iniciativas con etiqueta de Género y mujer rural actualizada al 30 de abril de 2023.

¹⁸⁷Estrategia Género y Mujer Rural en los PDET, Agencia de Renovación del Territorio, dic 2020, pág. 9

¹⁸⁸Falta de reconocimiento a las comunidades étnicas, razón del atraso en tres PDET, artículo publicado el 12 de febrero de 2022 consultar <https://www.elspectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/razones-del-atraso-en-las-zonas-pdet-de-pacifico-medio-catumbo-y-macarena-guaviare/>

Lo anterior refleja una desproporción en el número de iniciativas definidas por subregión, las tres subregiones que concentran un mayor número representan el 51% del total de iniciativas¹⁸⁹, lo que evidencia las diferencias en la intervención activa que tienen las mujeres en estas subregiones, incidiendo en las decisiones relacionadas con el desarrollo del territorio y el reconocimiento de su contribución en el mejoramiento de las condiciones de vida en esas regiones. Mientras que en otras subregiones la participación de las mujeres fue mínima y no lograron fijar como prioridad sus necesidades para un adecuado desarrollo de sus territorios, continuando así las desigualdades existentes entre hombres y mujeres.

Vale la pena señalar que se deben analizar cada iniciativa para identificar las especificidades y el impacto que tendría su implementación en la transformación del territorio, ya que estas deben apuntar a dar solución a las necesidades de las poblaciones más golpeadas por el conflicto armado. De ahí la importancia de caracterizar a las mujeres de los municipios PDET para conocer su nivel de educación, su participación en el mercado laboral entre otros factores y así poder conocer sus realidades, de manera que las iniciativas deberían tener en cuenta las circunstancias en que se encuentran las mujeres campesinas.

Por otro lado, en el marco de contextos de conflicto se presentan actos de violencia contra las mujeres debido a las relaciones de poder asimétricas basadas en el género que evidencian la brecha que existe entre hombres y mujeres en lo relacionado con delitos sexuales y violencia intrafamiliar. Es importante una mayor incidencia en iniciativas que propendan por prevenir este tipo de conductas que son perpetradas en territorios PDET.

De las iniciativas con marcación género y mujer rural, encontramos que en algunas resulta difícil identificar cual es el enfoque de género que contienen las medidas. Se requiere que la medida tenga una acción concreta a favor de las mujeres para que se evidencie que efectivamente se hace una inclusión expresa del enfoque de género, condición fundamental para la eliminación de la desigualdad de género toda vez que son las mujeres y las personas con OSIGD quienes históricamente han sido marginadas, por lo cual es necesario la adopción de acciones afirmativas para participar en igualdad de condiciones del disfrute de sus derechos frente a los hombres. Esto implica que la medida debe contener una priorización para la mujer que se traduzca en un beneficio real en su calidad de vida.

Se destacan avances importantes en la participación de la mujer en los escenarios de elaboración de los planes y programas territoriales, sin embargo, se evidencia una desigualdad considerable entre el número de iniciativas de género con enfoque diferencial y la totalidad de las iniciativas PDET. La inclusión del componente de género en las iniciativas va más allá de una etiqueta, estas deben realmente generar un impacto en la vida de las mujeres rurales y personas con OSIGD, por lo cual se requiere de acciones concretas y afirmativas que transformen la vida de las mujeres en diferentes aspectos; tanto en lo económico como en lo social, de lo contrario seguimos frente a prácticas excluyentes. Las mujeres requieren ser visibilizadas en un rol productivo, los hombres continúan duplicando las producciones agropecuarias y la propiedad sobre la tierra.

¹⁸⁹Estrategia Género y Mujer Rural en los PDET, Agencia de Renovación del Territorio, dic 2020, pág. 14

7.1.1. Barreras que afectan la participación de las mujeres en el Desarrollo del Territorio

Las barreras que enfrentan las mujeres en su participación de la economía del campo están relacionadas con la desigual distribución de los recursos, el no reconocimiento del trabajo doméstico y de las actividades de cuidado, la falta de tiempo para la participación de las mujeres en escenario de concertación y diálogo para la inclusión de sus propuestas, la falta de formación académica de las mujeres para su participación e incidencia política, limitado acceso a educación terciaria, la violencia de género de la que son víctimas, la menor representatividad en los cargos públicos son quizás los principales obstáculos que enfrentan las mujeres rurales para lograr superar una vida de discriminaciones y desigualdades.

7.1.2. Recomendaciones:

Se requiere un fortalecimiento de capacidades y habilidades de las mujeres para acceder al mercado laboral de manera que puedan participar en igualdad de condiciones con los hombres en espacios y actividades que tradicionalmente han sido masculinizados. Desde al ART se debe incentivar e impulsar el aprendizaje y preparación de las mujeres en actividades que tengan una mejor remuneración y logren mejorar sus condiciones de vida para que estas puedan incidir en actividades que son vitales en la transformación del territorio como lo es todo lo relacionado con infraestructura.

Se deben implementar estrategias que garanticen el acceso a la educación terciaria y superior que les permita adquirir conocimientos para incidir en espacios de participación y representación y toma de decisiones, ya que la falta de formación incidió en la poca definición de iniciativas de género.

Desde la ART se deben promover los espacios, mecanismos y los medios que garanticen la participación efectiva de las mujeres en los escenarios de diálogo y discusión sobre las necesidades de los territorios rurales. Se requiere que las acciones definidas en los PATR incluyan la perspectiva de género desde la visión de la mujer campesina y sean acordes a las realidades de las subregiones PDET. Factores como las largas jornadas que dedican a las labores del cuidado, los pocos ingresos que perciben, los bajos niveles educativos, falta de acceso a la atención en salud restringen su participación en la vida pública.

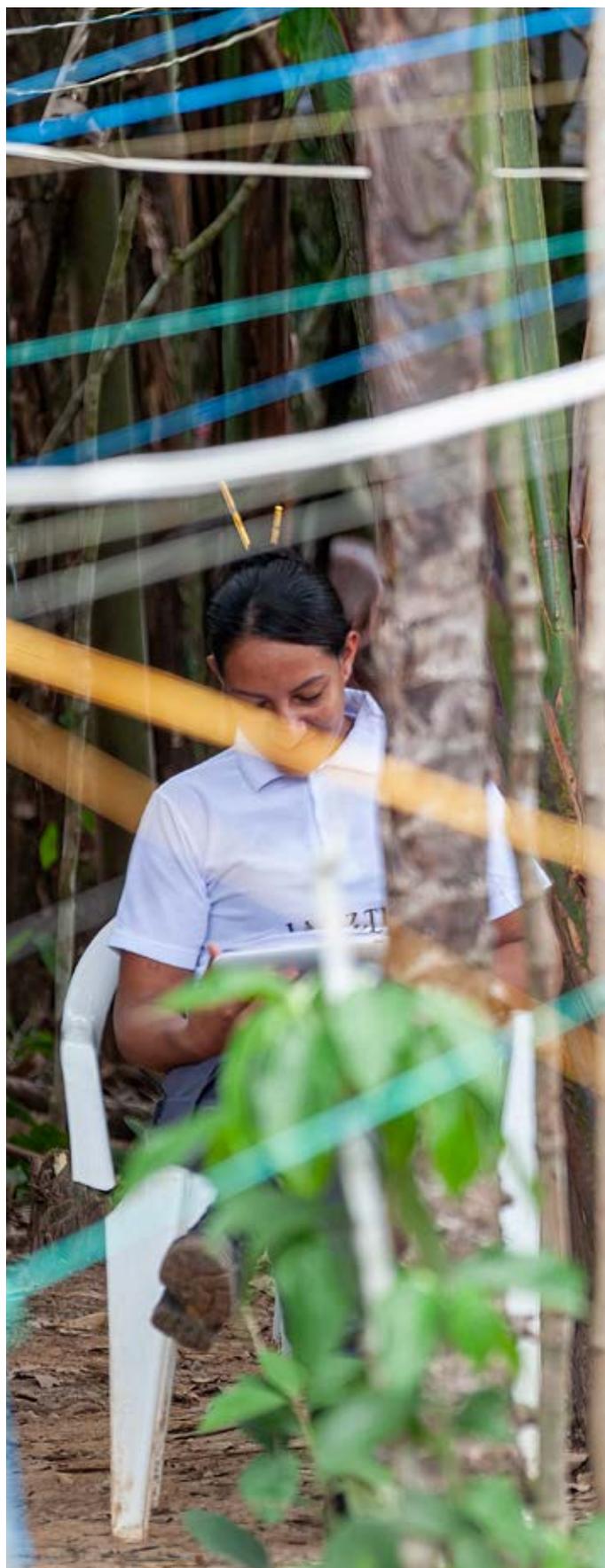
En ese orden, se requiere la adopción de medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los espacios de planeación de tal manera que se logre su intervención en condiciones de igualdad frente a los hombres.

Dado que los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR – se deben actualizar cada cinco años; es el momento oportuno de tomar los correctivos necesarios para garantizar la efectiva inclusión del enfoque de género en los PDET. Se recomienda incluir las necesidades de las mujeres y en especial de las personas con OSIGD que no fueron priorizadas, para que se tengan en cuenta y así este sector de la población sea visibilizado como sujetas y sujetos de derecho, para ello se requiere que se garantice su participación real en los espacios de concertación; no basta con la simple convocatoria, aquí hacemos un llamado a la ART para que despliegue una estrategia que vincule a estos sectores.

En cuanto a los indicadores del Género definidos en el Plan Marco de Implementación se evidencia que en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto se definieron 51 indicadores de género de los cuales muchos son de gestión y de producto pero no permiten medir el impacto que genera su cumplimiento en la vida de las mujeres, adicionalmente algunos no tienen metas, son ambiguos y los que tienen no se desagregan

332 territorialmente lo que no permite hacer un seguimiento de su implementación en los municipio PDET.

Se debe reconocer los territorios con mayor prevalencia de actos de violencia para implementar estrategias eficaces para mitigarlos. Muchas mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en subregiones como sur de Bolívar, Putumayo, Cuenca del Caguán enfrentan violencia sociopolítica con ocasión del ejercicio de su liderazgo situación que incide en su participación desincentivando el papel que juegan dentro de las comunidades que representan.



7.2 TERMINACIÓN DEL CONFLICTO. INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ATENCIÓN DE MUJERES EXCOMBATIENTES

La comunidad Internacional ha reconocido que la plena participación de las mujeres es esencial para lograr una paz duradera y sostenible. La Resolución 1325 aprobada por unanimidad en el año 2000 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, fue la primera en tratar el efecto desproporcionado y diferencial de los conflictos armados en las mujeres y estableció un hito histórico al reconocer la importancia de la participación de las mujeres, así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, el mantenimiento y la consolidación de la Paz.

El Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno y las FARC - EP parte de las desigualdades de género existentes, las discriminaciones y los impactos diferenciados del conflicto armado en hombres y mujeres, de esta manera se hace un reconocimiento expreso a los derechos de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, previendo posibles desventajas y brechas que resulten del proceso de reincorporación y transición a la vida civil. Por ello incorporó el enfoque de género como principio articulador, asociado a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover la igualdad, la participación de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimiza-

ción de las mujeres por causa del conflicto

En ese orden, se requiere que el proceso de reincorporación de los exintegrantes de las FARC garantice durante su implementación condiciones de igualdad real y efectiva y les ofrezca garantías de seguridad que les permita a estos y sus familias lograr su estabilización y desarrollo económico de acuerdo con sus intereses y necesidades.

Es así como surge la necesidad de elaborar el Documento CONPES 3931 de 2018 que define la Política Nacional para la Reincorporación Nacional y Económica (PNRSE) de exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), en este documento se establecieron 18 acciones con enfoque de género, cuyos avances se gestionan de manera articulada entre la Dirección Programática de Reintegración y Reincorporación de la Agencia de Reincorporación y Normalización, el Consejo Nacional de Reincorporación y demás entidades competentes.

La PNRSE busca atender las necesidades y potencializar las capacidades de los excombatientes, e incentiva su participación e inclusión en las comunidades. Igualmente, promueve la articulación entre las entidades del Acuerdo de Paz, respondiendo así a la situa-

¹⁹⁰Reforma Rural Integral y Construcción de Paz para las mujeres en Colombia, consultar http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672021000300152

ción real de los excombatientes, además de darles espacio para contribuir a la transformación de las dinámicas del conflicto y la reconstrucción del tejido social. El proceso de reincorporación busca facilitar la transición de las FARC y sus integrantes a la vida civil y convertirlos en partícipes de una sociedad democrática donde se respeten los derechos y libertades de los ciudadanos.

En el actual contexto de consolidación de la paz, son muchos los retos que se deben superar para la implementación del Acuerdo con perspectiva de género, los cuales tienen que ver con las garantías de seguridad para líderes y lideresas, la reincorporación integral de excombatientes mujeres y hombres, la pedagogía del Acuerdo en los territorios, la construcción y el fortalecimiento de una arquitectura institucional sólida que responda a estos desafíos, e insistir en las transformaciones culturales que permitan dar paso al encuentro y la reconciliación en Colombia.

Uno de los principales propósitos de la PNRI es garantizar la reincorporación política efectiva de los excombatientes, se requiere la adopción de medidas tales como brindar una formación en liderazgos democráticos y reconocer la contribución de estos actores a la transformación del conflicto y consolidación de la paz.

El Gobierno Nacional a través de la Agencia para la Reincorporación y Normalización expide la resolución 4309 de 2019 a través de la cual se definen las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios sociales y económicos comprendidos en la Ruta de Reincorporación Social y Económica.

En consecuencia, la Agencia para Reincorporación y Normalización, en adelante ARN a través de oficio con número de radicado OFI23-00920 allegado a la Defensoría del Pueblo, aportó información sobre avances en la incorporación del enfoque de género en los procesos de reincorporación que se vienen adelantando para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz.

El CONPES 3931 de 2018 comprende cuatro ejes temáticos de género; el 1. “Fortalecimiento Institucional y proceso de articulación, planificación y seguimiento con enfoque de género” para garantizar el enfoque de género la ARN emprendió en el año 2022 una serie de acciones relacionadas con la promoción de estrategias para fortalecer las capacidades en formación y sensibilización en enfoques de género y nuevas masculinidades en entidades del estado involucradas en el proceso de reincorporación, en el marco de esta acción se realizaron una serie de capacitaciones a funcionarios públicos, entrenamientos en desarme y desmovilización en perspectiva de género, encuentros territoriales entre otras actividades.

Otra de las acciones emprendidas está relacionada con la articulación de esfuerzos para que las entidades a nivel nacional y territorial incorporen el enfoque de género en la oferta de servicios institucionales para la reincorporación. En ese orden se realizaron entrenamientos sobre herramientas para la identificación y desarrollo de acciones para la eliminación de violencias a los que se enfrenta mujeres y personas de los sectores LGTBI durante su proceso de reincorporación, esta actividad estuvo dirigida los Grupos Territoriales de la ARN. Adicionalmente se trabajó en el diseño de lineamientos y herramientas para flexibilizar la oferta educativa y también se adecuaron herramientas de captura de información e indicadores con perspectiva de género para el proceso de reincorporación.

En el Eje 2. Orientado a la Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación se pusieron en marcha acciones dirigidas a establecer programas y proyectos que promueven el trabajo conjunto entre las comunidades, exintegrantes de las FARC-EP e instituciones en las dimensiones, sociales, culturales, deportivas, productivas y económicas que tienden al restablecimiento del tejido social. Así mismo se trabajó en la implementación de estrategias para el

fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de comunidad y exintegrantes de FARC-EP para incidencia en asuntos públicos, construcción de paz y promoción de agendas de mujeres a nivel territorial y nacional.

Con relación al eje 3. Condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses necesidades y potencialidades, se tiene que se han liderado estrategias para reducir las berreras de las mujeres relacionadas con las labores del cuidado con el fin de permitir su acceso a otros componentes de la reincorporación; de otra parte se han implementado estrategias que impulsen la autonomía económica de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP garantizando sus recursos.

Frente al último eje 4. Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC -EP y sus familias, durante la vigencia 2022 se logró avanzar en acciones relacionadas con el desarrollo de estrategias en torno a la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, con el programa psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres territorial y étnico para atender las necesidades de exintegrantes de FARC-EP, en la implementación de estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales.

De igual manera se avanzó en la implementaron de estrategias que protegen, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGTBI exintegrantes de las FARC-EP y en la promoción estrategias para la prevención, atención y sanción de las violencias contra mujeres exintegrantes de las

FARC-EP y para la sanción de las violencias contra las mujeres exintegrantes de las FARC_EP.

Durante la Vigencia 2023, desde el Equipo de Enfoque Diferencial, Étnico, de Mujeres y Género de la Dirección Programática de la ARN se ha avanzado en la definición del Plan de Trabajo para la Implementación de actividades y estrategias que contribuyan al cumplimiento de las acciones con enfoque de género del CONPES 3931 de 2018. Asimismo, se elaboraron los estudios previos y anexos técnicos necesarios para avanzar en la contratación de los operadores que ejecutarán las acciones previstas durante este año¹⁹¹.

De la información aportada por la Agencia se destaca que con corte a 30 de marzo de 2023 hay un total de 11.348 personas firmantes de paz vinculadas y activas en la Ruta de Reincorporación Social y Económica, de las cuales 3.018 se identifican con el género femenino y 68 personas tiene una orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD). De este universo poblacional 681 son mujeres y 10 personas con OSIGD se encuentran en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) y un total de 2.337 mujeres y 58 personas con OSIGD se encuentran dispersos en otras áreas del país. A continuación, se muestra la distribución de mujeres y población con orientación sexual diversa por grupo territorial ¹⁹².

¹⁹¹Agencia de Reincorporación y Normalización, oficio radicado OFI23-00920/GPI del 29 de mayo de 2023 p 9

¹⁹²Ibidem 10

Gráfica No. 31.**Distribución mujeres y población con orientación sexual diversa por territorios**

TERRITORIALES ARN	IDENTIDAD DE GÉNERO FEMENINO	BISEXUAL	HOMOSEXUAL
ARN ANTIOQUIA-CHOCO	214	2	4
ARN ARAUCA	81		
ARN ATLÁNTICO-MAGDALENA	34		
ARN BOGOTÁ	247	2	5
ARN CAQUETÁ	214	2	3
ARN CAUCA	219		
ARN CESAR-CUAJIRA	164		
ARN CUNDINAMARCA-BOYACÁ-CASANARE	117	1	2
ARN CUAVIARE	184	2	2
ARN HUILA	123		2
ARN META-ORINOQUÍA	465	5	5
ARN NARIÑO	143	2	1
ARN NORTE DE SANTANDER	88		1
ARN PUTUMAYO	74	1	1
ARN SANTANDER-MAGDALENA MEDIO	62	1	1
ARN SUCRE-BOLIVAR-CÓRDOBA	108	1	2
ARN TOLIMA	173	1	3
ARN URABÁ	160	2	2
ARN VALLE DEL CAUCA- EJE CAFETERO	141	5	5

Fuente: Instrumento de caracterización a 30 de marzo 2023 – ARN

Por otro lado, la ARN cuenta con un Programa de Acompañamiento Psicosocial el cual tiene como objetivo fortalecer el bienestar psicosocial de sujetos y colectivos en reincorporación, sus grupos, familiares y comunidades. La Dirección General de la ARN, bajo los lineamientos del actual gobierno tomó la decisión de armonizar dicho programa con el Programa de Reincorporación Integral que está en fase de diseño, lo cual facilitará su implementación de manera articulada e integrada con los demás elementos del proceso de reincorporación.

Mientras se avanza en ello, desde la ARN se ha venido brindando atención por demanda, dando un acompañamiento en atención personal, orientación para el acceso a la salud, orientación en temas familiares, atención para la productividad y la empleabilidad, temas de cedulaación, acreditación, libreta militar y atención en educación formal.

De la información aportada por la ARN con corte a 30 de abril de 2023 se indica lo siguiente: Existen

2.988 mujeres acreditadas en el proceso de reincorporación de las cuales 2.977 se encuentran activas y han recibido atención por parte de la ARN en los últimos 6 meses. De ellas 2.943 recibieron atención por parte de la ARN en el último mes de corte. Por su parte de las 118 personas que refirieron tener orientación sexual diversa en la caracterización aplicada en 2022, 117 se encuentran activas y han recibido atención por parte de la ARN en los últimos 6 meses y 113 de estas personas registraron atención en el último mes de corte.

En cuanto al componente de Sostenibilidad Económica de la Ruta de Reincorporación se informa que, con fecha del 25 de mayo de 2023, se cuenta 1.001 mujeres en reincorporación beneficiadas en 981 proyectos productivos individuales aprobados y desembolsados por valor de \$8.007.259.393 correspondiente al Presupuesto General de la Nación y ubicados en 31 departamentos. En lo referente a proyectos colectivos 1.106 mujeres de 3.833 personas que se benefician en 112 pro-

yectos productivos colectivos por un valor de \$ 30.664.000.000 correspondiente al presupuesto General de la Nación y ubicados en 22 departamentos. Los proyectos corresponden a los sectores

económicos: agrícola (19), agropecuario (1), comercio (8), industria (7), pecuario (65), servicios (11) y agropecuario, industrial y de servicios (1).¹⁹³

Gráfica No. 32.

Proyectos productivos colectivos e individuales que involucran mujeres

DEPARTAMENTOS	TOTAL PROYECTOS INDIVIDUALES QUE INVOLUCRAN MUJERES	TOTAL PROYECTOS COLECTIVOS DONDE ESTÁN INVOLUCRADAS MUJERES	DEPARTAMENTOS	TOTAL PROYECTOS INDIVIDUALES QUE INVOLUCRAN MUJERES	TOTAL PROYECTOS COLECTIVOS DONDE ESTÁN INVOLUCRADAS MUJERES
ANTIOQUIA	109	12	HUILA	51	4
ARAUCA	52	6	LA GUAJIRA	27	1
ATLÁNTICO	11		MAGDALENA	4	
BOGOTÁ	48	4	META	155	14
BOLÍVAR	22	5	NARIÑO	40	4
BOYACÁ	8		NORTE DE SDER	41	3
CALDAS	4	1	PUTUMAYO	45	1
CAQUETÁ	82	3	QUINDÍO	8	
CASANARE	14		RISARALDA	4	1
CAUCA	31	14	SANTANDER	26	
CESAR	17	1	SUCRE	7	6
CHOCÓ	15	2	TOLIMA	40	10
CÓRDOBA	10	1	VALLE DEL CAUCA	25	3
CUNDINAMARCA	32	8	VAUPÉS	2	
GUAINÍA	1		VICHADA	2	
GUAVIARE	48	8			

Fuente: Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN. 2023

De otra parte, en el marco de la Estrategia de Seguridad, la ARN resalta que desde el equipo de Gestión de Riesgo y Seguridad de la ARN, en articulación con el equipo de Enfoque diferencial, étnico de mujeres y Género de la entidad, se ha venido adelantando las siguientes actividades en el marco de la estrategia de seguridad para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP. Se realizaron jornadas de sensibilización, a los diferentes actores intervinientes en el proceso de reincorporación para la prevención temprana, gestión del riesgo y estigmatización de la población en proceso de reincorporación.

Las jornadas contaron con la participación de la Policía Nacional, Fuerzas Militares, Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General de la Nación y entidades del orden nacional y territorial, así también se

llevó a cabo una caja de herramientas para mujeres en proceso de reincorporación y para los facilitadores de los Grupos Territoriales de la ARN en la que se abordaron diferentes temas sobre identificación de riesgos diferenciales, protocolos y rutas institucionales en materia de prevención, protección, atención y acceso a la justicia y mitigación de riesgo diferenciales, prevención.

De igual manera, se llevó a cabo una jornada de pilotaje de la caja de herramientas en temas de seguridad y protección junto con mujeres en proceso de reincorporación y facilitadores de los territorios priorizados. Así también a través de un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y la embajada de Noruega se llevaron a cabo unos pilotos territoriales de autoprotección y autocuidado.

¹⁹³Ibidem pág. 12

Así también, en un proceso de articulación interinstitucional entre la ARN, la JEP y el PNUD se informa que se diseñaron e implementaron talleres de autoprotección con perspectiva de género para mujeres en proceso de reincorporación con el objetivo de brindar herramientas de defensa personal en clave feminista que les permita a las mujeres reconocer su cuerpo para sentirse más seguras en sus territorios.

En conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones - OIM, se diseñó e imprimió una serie de 12.000 cartillas, folletos y volantes sobre Derechos Humanos, Ejercicio ciudadano, Rutas de Derechos y Deberes en el marco de la seguridad y protección, convivencia digital y ciberseguridad, habilidades sociales, resolución de conflicto; entre otros temas.

Con la puesta en marcha de esta se buscó fortalecer a través de los grupos territoriales de la ARN las capacidades de la población en proceso de reincorporación incluyendo las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.

7.2.1 Barreras y brechas de género de las mujeres y personas LGTBI en proceso de reincorporación para el acceso al goce efectivo de derechos

Entre las principales barreras que enfrentan las personas en proceso de reincorporación se encuentra la dificultad para acceder a la oferta en salud en algunos municipios, lo que implica que se deben desplazar hasta el centro de salud más cercano y gastar tiempo y dinero, lo cual impone una carga adicional a la mujer quien está dedicada a las labores de cuidado y en ocasiones no tiene con quien dejar a los hijos, así como tampoco cuentan con los recursos económicos para los des-

plazamientos, lo que las pone en una situación de desventaja frente a los hombres.

En cuanto a la sostenibilidad económica existe una brecha salarial de género entre personas en proceso de reincorporación, la mayoría de las mujeres están dedicadas a labores del hogar y de cuidado y no reciben ingresos por este concepto lo que evidencia que las mujeres no reciben ingresos o las actividades que desarrollan son mal remuneradas ya que lo hacen de manera informal por lo cual sus ingresos no les permite tener autonomía dependen económicamente de su pareja situación que les genera un riesgo adicional ya que en ocasiones sostiene relaciones de dependencia que terminan siendo víctimas de violencia de género. En escenarios de posconflicto terminan encajando en una sociedad patriarcal.

En el informe presentado por la Mesa Técnica de Género-Consejo Nacional de Reincorporación muestra la brecha que existe frente a las actividades que realizan hombres y mujeres. Menciona que del total de mujeres caracterizadas 2.958 y hombres 8.208, el 35 % de las mujeres correspondiente 1.025 están dedicadas a labores del cuidado, en menor medida a proyectos independientes 15% (459) o productivos 12,4% (369) y un 49% no recibe una remuneración por estas actividades. Mientras que los hombres, únicamente 2,3% (194) se dedican a labores del cuidado y un 31% a actividades como independientes, jornaleros 23% 1.880 y en proyectos productivos participa un 18% equivalente a 1.469 lo que representa una remuneración del 75% por estas labores.

Otra barrera que enfrentan las excombatientes es la dificultad para permanecer en el sistema educativo, nuevamente las labores de cuidado impiden que terminen sin formación académica debido a la cantidad de tiempo que demandan estas labores, así como también la necesidad que tienen de trabajar en actividades productivas que le permitan autosostenerse; adicionalmente la distancia de los centros educativos implica disponer de un tiempo

mayor para los traslados. Algo importante es que en muchas ocasiones la oferta educativa no se adecua a las necesidades e intereses de las firmantes; así mismo resulta oneroso los costos en que deben incurrir para garantizar su estudio.

La falta de representación de las mujeres y sectores LGTBI en proceso de reincorporación en escenarios y ejercicios de participación organizativa, productivos y políticos hacen que sus intereses y necesidades no sean socializados y expuestos en espacios de incidencia y toma de decisiones; esta situación no permite que se adopten medidas a favor de esta población excombatiente que mejoren su calidad de vida y reconstruyan su tejido social.

En reunión adelantada con la ARN el día 16 de mayo de 2023, se hizo un análisis de los indicadores que tiene a cargo la entidad identificando que muchos son de gestión y resultados, pero la mayoría no permiten medir el impacto de su cumplimiento en la vida de las mujeres y personas con OSIGD firmantes del Acuerdo. En ese orden al verificar la información reportada en el SIIPO 2.0 evidenciamos que en lo correspondiente al punto 3. Fin del conflicto, los indicadores de responsabilidad de Agencia presentan un cumplimiento alto a excepción de unos pocos, sin embargo, estos indicadores se refieren a compromisos puntuales como creación de planes, programas, consejos territoriales de paz, indicar porcentajes de exintegrantes de las FARC-EP beneficiados con planes, proyectos o programas, pero no permiten evidenciar cualitativamente si se en realidad con su cumplimiento se está transformando la vida de las mujeres firmantes.

En la reunión se advierte que el 70% de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP se encuentran viviendo por fuera de los Antiguos ETCR, lo que denota la importancia de incluirlos en la oferta institucional y que los NAR sean reconocidos institucionalmente, es importante avanzar en ello ya que se requiere se adopten medidas para garantizar la seguridad en estas nuevas áreas de reincorporación.

Actualmente se trabaja desde la ARN en la construcción de una matriz de riesgo diferencial, la cual se está implementando desde una mirada diferencial del riesgo, teniendo en consideración la exposición que representa para las mujeres y las personas con OSIGD participar en un proceso de reincorporación donde constantemente están expuestas a entornos hostiles, que pueden llegar a amenazar el goce efectivo de sus derechos.

Es necesario poner en evidencia las violencias particulares que las mujeres y población LGBT – OSIGD sufren producto de la discriminación histórica, pues eso deriva la necesidad de visibilizar las violencias particulares y las conexidades de casos vistos como violencia de pareja o doméstico, con las circunstancias particulares de ser población firmante.

Lo anterior, plantea el reto de articular la respuesta institucional para mujeres víctimas de violencia y población LGBTI - OSIGD, con la respuesta institucional para mujeres y personas ex combatientes. En muchos casos, esta dualidad deja en desprotección a las víctimas de alguna situación de violencia basada en género o violencia por prejuicio. Así que es necesario, que se armonicen los canales y el tener esta doble calidad víctimas de VBG y personas ex combatiente, refuerce la protección y al contrario no aumente los riesgos y vulnerabilidades.

7.2.2. Acciones comunitarias con enfoque de género

La ART ha informado que con corte al mes de mayo de 2023, se ha avanzado en la etapa precontractual que permitirá implementar acciones comunitarias con enfoque de género orientadas al fortalecimiento de los liderazgos y el ejercicio de la ciudadanía activa, la participación en escenarios de construcción de paz y la incidencia de las mujeres de la comunidad y exintegrantes de las FARC-EP en cumplimiento de lo señalado en la Política Nacional de Reincorporación.

340 ración Social y Económica de exintegrantes FARC-EP, las cuales iniciarán a partir de agosto del año en curso y por 14 meses.

7.2.2.1. Estrategia de Fortalecimiento de Entornos Protectores y Prevención del Reclutamiento “Mambrú” – Este Es Otro Cuento”

A través del trabajo comunitario y en el marco de la participación en la Comisión Intersectorial para la prevención del Reclutamiento Uso, Utilización y Violencia Sexual contra Niños Niñas y Adolescentes por parte de grupos armados ilegales y grupos delictivos organizados – CIPRUNNA, desde la Agencia se han implementado acciones que aportan a la no repetición de hechos violentos y ha fortalecido una perspectiva del reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de Derechos y de participación, que deben ser protegidos, cuidados y formados en una cultura de paz.

Bajo el contexto anterior, la ARN informa encontrarse implementando la estrategia de fortalecimiento de entornos protectores “Mambrú” - este es otro cuento” dirigida a niños, niñas y adolescentes, con el propósito de contribuir a la prevención temprana del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual por parte de grupos delictivos organizados y grupos armados organizados. Lo anterior mediante el fortalecimiento de iniciativas locales que favorezcan la generación de entornos protectores.

Para el periodo objeto de análisis se avanzó en la etapa precontractual con el fin de suscribir un convenio con la Organización de Estados Iberoamericanos – OEI con el objeto de: “Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para implementar la estrategia de fortalecimiento de entornos protectores “Mambrú”, este es otro cuento”, mediante la consolidación de prácticas, capacidades y habilidades desde el ámbito individual, comunitario e institucional, en el marco de la prevención temprana

del reclutamiento de los niños, niñas y adolescentes, que aporten a la protección integral de esta población”, el cual iniciará a partir de agosto del año en curso y por 14 meses.

En el tercer informe de seguimiento al acuerdo de paz de la Defensoría no se informa sobre el componente “Comunitario” para los y las jóvenes beneficiarios del Programa CDV, por lo que el avance general reportado es el siguiente:

La ARN cuenta con 4 procesos institucionales para impulsar iniciativas comunitarias, los cuales se desarrollan a lo largo de los 32 departamentos del país, se encuentran en ejecución y se han realizado convenios para continuar con su implementación por más de un año, a partir de agosto de 2023, en algunas iniciativas. Sin embargo, no es claro en cuales iniciativas participan los y las jóvenes beneficiarios del Programa CDV y en qué departamentos, teniendo en cuenta que están ubicados en 23 departamentos que no vienen informados de manera desagregada para la población en estudio.

7.2.3. Recomendaciones

Se evidencia la no inclusión de indicadores de género a cargo de la Agencia de Reincorporación y Normalización definidos en el Plan Marco de Implementación; por lo cual la entidad no está obligada a reportar la información en clave de género. Para garantizar la transversalidad del enfoque en los diferentes puntos del Acuerdo se debería contar con un mayor número de indicadores de género en el Sistema Integrado de Información para el posconflicto SIIPO 2.0.

Las rutas de reincorporación tienen falencias debido a la poca oferta institucional en la ruralidad y en la manera como operan. Las mujeres y los sectores de las personas con OSIGD en proceso de reincorporación se enfrentan a muchas limitaciones para acceder a los planes y programas de atención con-

templados en la ruta de reincorporación, ya que los servicios de salud, de educación, a una formación técnica para el trabajo, las ofertas laborales precarias, al acceso a internet, entre otros; no logran satisfacer las expectativas y necesidades de esta población.

En cuanto a la aprobación de proyectos productivos que involucran a mujeres y sectores de la población LTBI en proceso de reincorporación, se identifica que al momento de la formulación del proyecto no se tiene en cuenta el conocimiento y las capacidades técnicas que tienen los firmantes sobre el objeto del proyecto. Se debe considerar el saber hacer de los beneficiarios ya que se han presentado casos de proyectos donde se requiere manejar maquinarias y las mujeres no tienen conocimiento en estas áreas, lo que hace que los proyectos no ajusten a las realidades de las mujeres y población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas - OSIGD; en ese orden se pierden recursos e inversiones afectando el presupuesto destinado para un adecuado proceso de estabilización económica de los firmantes.

Se identifica que se acogen proyectos que no están conectados con la vocación de la población rural y tampoco tienen garantizado su sostenibilidad, en muchos casos se presentan las ofertas de los proyectos, pero la cadena de producción y comercialización no está asegurada, las zonas donde se desarrollan los proyectos se encuentran alejadas de los centros de acopio de los productos lo que hace que se eleven los costos de traslado y transporte. Otro factor que amenaza la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos es el acceso efectivo a tierras para la ejecución de los proyectos las limitaciones para acceder a bienes y servicios públicos en las zonas rurales. Se requiere de un análisis del contexto económico de las regiones para determinar la viabilidad de cada proyecto con el fin que cumplan su finalidad de generar unos ingresos que les permita satisfacer las necesidades de la población excombatiente.

En el momento en que las mujeres y las personas con OSIGD firmantes del acuerdo de paz acceden a la ruta, se exponen a fenómenos de estigmatización

y prejuicios que afectan el goce efectivo de sus derechos. Es necesario romper con estas barreras que se hacen desde la institucionalidad. Se requiere una mayor sensibilización a los funcionarios que participan en el proceso de reincorporación para que apropien y promuevan un lenguaje incluyente que los reconozca como sujetos de derechos.

Las mujeres y personas con OSIGD no cuentan con redes de apoyo en los territorios, por tanto, se requiere un mayor acompañamiento por parte de la institucionalidad y la comunidad que permita su real reincorporación a la vida civil. El proceso de reincorporación implica para ellas muchos cambios en su estilo de vida, principalmente en lo referente a los nuevos roles y funciones que deben asumir en la vida civil, lo que requerirá de un proceso de adaptación y acoplamiento a una sociedad que requiere el relacionamiento con nuevas personas.

De otra parte, las obligaciones contenidas en el SI-IPO 2.0 y asignadas a la ARN dependen de la gestión y colaboración de otras entidades que tienen la competencia y responsabilidad de implementar los planes o programas de atención que demanda la población, en ese orden deberían ser corresponsables de los indicadores definidos en esa herramienta para que no recaiga toda la responsabilidad sobre la Agencia ya que su cumplimiento no depende de esta.

Por último, la oferta educativa para esta población debe ser flexible para que se acomode a las particularidades de esta población. Se debe tener en consideración, las características del territorio, las ocupaciones principalmente dedicadas a las labores de cuidado, el tiempo que les toma trasladarse hasta los centros educativos; entre otros factores. Por lo cual se debe brindar modalidades como clases virtuales o semipresenciales, jornadas cortas, que puedan garantizar la permanencia de las firmantes en el sistema educativo.

7.3. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN PARA GARANTIZAR LA PUESTA EN MARCHA DEL ACUERDO DE PAZ.

El Acuerdo de Paz reconoce el papel que han asumido las mujeres en la vida pública y en la defensa de los derechos humanos, en especial de las poblaciones más vulnerables, lo que ha dado lugar a la creación de organizaciones de mujeres empoderadas que han buscado el posicionamiento de asuntos de su interés, ejerciendo un liderazgo para hacer visible las necesidades de las mujeres en los territorios y para que se den las condiciones requeridas para que el goce efectivo de derechos se materialice en términos de igualdad y sea real.

El liderazgo que vienen ejerciendo las mujeres las ha puesto en una situación de riesgo diferenciado como consecuencia de su labor y por el hecho de ser mujer en una sociedad con estereotipos de género muy marcados propios de una cultura patriarcal. Razón por la cual han sido reconocidas como sujetas de especial protección, En ese orden, ha sido necesario que desde el gobierno nacional se adelanten procesos que busquen promover las condiciones necesarias para que le sean garantizado sus derechos a través de la formulación de políticas públicas, programas y estrategias que han sido el resultado de un trabajo conjunto entre las organizaciones de mujeres y la institucionalidad.

Con el fin de dar una respuesta Institucional, se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos-CIG., regulada mediante el decreto 1314 de 2016 que tiene como objetivo la coordinación, implementación de

la política pública. Gracias a este trabajo en 2018 se adoptó el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras a través de la Resolución 0845 del 14 de junio de 2018.

De igual manera se han venido expidiendo los Decretos 898 de 2017 a través del cual se crea la Unidad Especial de Investigación para el ejercicio de la política y el decreto 895 de 2017 por medio del cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política que tiene como objeto contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución.

Por su parte la Unidad Nacional de Protección señala que a través del decreto 299 de 2017 se crea el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección e virtud del cual el Ministerio del Interior y demás entidades en el ámbito de sus competencias, “incluirán como población objeto de protección a las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC -EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo” .

En cuanto a la inclusión del componente de género en la implementación de los Programas de Protección , la Unidad aporta información a la Defensoría del

Pueblo indicando que en el marco de las competencias de la Unidad Especial de Protección desde la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección creada con ocasión de la Implementación del Acuerdo de Paz para la terminación del conflicto la Unidad señala que se atiende el GMP-PT-06-V2 para la implementación, verificación, control y finalización de medidas de protección con enfoque diferencial, étnico y de género en el marco constitucional y legal. Este protocolo abarca la implementación, seguimiento, lenguaje utilizado y desmonte de las medidas de protección.

Desde el Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgo y Recomendaciones se aporta la suma de personas para evaluar; para el mes de enero 2023 correspondió a (1) una mujer indígena, un (1) hombre indígena, (1) un hombre afrocolombiano 9 mujeres y 40 hombres no reportan pertenencia a un grupo étnico y un número de 28 persona en Colectivo. Para el mes de febrero (8) personas de género femenino afrocolombianas, (1) indígena y (1) un hombre afrocolombiano y (1) indígena indican su grupo étnico 11 mujeres y 34 hombre no lo reportan y 44 personas de colectivos registraban para evaluaciones. En el mes de marzo se tiene una (1) persona del género femenino indígena, dos (2) indígenas del género masculino, una persona en colectivos, (17) del género femenino no reporta pertenencia a una etnia y 56 de género masculino y (400) personas en colectivo se registró para evaluación.

Con relación al mes de abril (16) persona de género femenino no registraron pertenecer a una etnia, con relación al género masculino (1) una persona se registró como afrocolombiano, (2) dos como indígenas y (44) no reporta pertenencia a etnia, (4) personas en colectivos y para el mes de mayo 19 personas de género femenino no registraron pertenecer a una etnia, del género masculino (1) una persona se registró como afrocolombiano, (3) como indígenas y (51) no reporta pertenencia a etnia, (56) en colectivos. Esto para un total de 929 en total evaluaciones en los meses señalados.

La UNP precisa que dentro de la Estrategia de Reincorporación para las mujeres de las FARC-EP se ha promovido el desarrollo de acciones afirmativas en todos los puntos del acuerdo. Un ejemplo de este ejercicio que se ha venido trabajando es el reconocimiento en el punto 3. Del Fin del Conflicto, de que el impacto del conflicto en la reincorporación económica, política y social es diferenciado entre hombres y mujeres, anticipando posibles desventajas y brechas de género como resultado del proceso de transición a la vida civil

En ese orden, se pretende con esta estrategia atender las necesidades sociales, económicas y culturales de las mujeres. Así como impulsar sus intereses para garantizar su participación el campo de la política y la construcción de paz. De esta manera la estrategia contiene cuatro riesgos diferenciales de género, dos enfoques, tres niveles de intervención y cinco líneas de acción, una de las cuales se enfoca en garantizar una seguridad en igualdad de condiciones para las mujeres.

Los niveles de intervención hacen referencia a las acciones que se deben emprender para promover el restablecimiento de derechos de las mujeres firmantes correspondiente al goce efectivo de los Derechos de las mujeres de las FARC, Fortalecimiento del tejido colectivo de las FARC a través de la promoción de los Derechos de las mujeres, impacto e interacción comunitaria mediante la promoción de los Derechos de las mujeres.

LA UNP viene trabajando en un proceso articulado con la ARN para el cumplimiento de objetivos entre los cuales se encuentra el Enfoque de Género revisando iniciativas contempladas en la estrategia para la capacitación al cuerpo de seguridad de la UNP. En el marco las líneas estratégicas de prevención y atención y sanción de violencias contra las mujeres y violencias basadas en género se tiene: 1. La territorialización del enfoque de mujeres y género, 2. línea transversal de cuidado integral, 3. seguridad humana y protección y autonomía económica.

Cada una de las líneas que forman parte de la construcción estratégica del enfoque de mujeres y género busca incluir una perspectiva diferencial en cada uno de los tipos de reincorporación, con el objetivo de implementar acciones afirmativas que impulsen el cambio y contribuyan a cerrar las brechas de género.

Con relación a la adopción de medidas de protección, la UNP aclara que la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la SESP, es la responsable de discutir y aprobar o rechazar la implementación de los esquemas de seguridad correspondientes, sin importar el género al que pertenezca la persona solicitante, basándose la información proporcionada por el estudio de riesgo que respalda la decisión.

En la actual administración se han desplegado la articulación la Dirección de la Unidad Nacional de Protección UNP, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección SESP y demás entidades responsables de la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, producto de ello se han adelantado Subcomisiones estratégicas los días 13,14 y 15 de marzo de 2023 y el 14 de abril con la participación de otras expresiones de firmantes.

7.3.1 Barreras

En materia de protección específica a las lideresas en particular, se ha establecido y desarrollado en la alerta 019 de 2023, unos riesgos específicos y diferenciales, que no siempre son tenidos en cuenta en la valoración de riesgo de las mujeres firmantes. Estos son, comprender que las violencias que sufren las mujeres y población LGBTI – OSIGD lideresas y defensoras de derechos humanos, hacen parte de un continuum de violencias con base en la discriminación histórica que culturalmente han sufrido, y que genera unas barreras particulares para acceder a la justicia, violencias económicas y patrimoniales, así como simbólicas y psicológicas que buscan obstaculizar el ejercicio de liderazgo y agravan cualquier riesgo y deben ser tenidas en cuenta en la valoración y decisiones de protección.

Así mismo, que la intensificación territorial de la violencia armada, ligada a los roles de cuidado hace que se generen riesgos particulares en relación con amenazas, riesgos de reclutamiento y desplazamiento de hijos e hijas y personas al cuidado, lo que permite inferir la instrumentalización del rol de cuidado que las mujeres tienen para generar amenazas particulares, que deben ser visibilizadas en las decisiones de protección.

La discriminación, genera también que las mismas entidades se conviertan en perpetradoras de violencia, generando situaciones de violencia institucional, debido a la baja sensibilidad en la atención de casos de violencia basada en género, baja cualificación en términos técnicos y logísticos en perspectiva de género y enfoque diferencial de orientación sexual e identidad de género. Estas situaciones, deben ser puestas de presente en la valoración de riesgos y en las decisiones respecto a la protección.

7.3.2 Recomendaciones:

-Se le recomienda a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección que para la adopción de las medidas de protección se debe hacer una lectura de las realidades específicas de las mujeres en los territorios, de manera que se logre hacer visible sus necesidades en términos de seguridad de acuerdo a su raza, orientación sexual, identidad de género.

-Tener en cuenta el riesgo que representa para las mujeres el ejercicio de liderazgos por lo cual el desmonte de las medidas en caso de definirse un riesgo que no amerite el sostenimiento de un esquema de seguridad, se debe realizar de manera gradual.

REFERENCIAS

Comisión de seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Comisionados Étnicos. Décimo Informe de seguimiento al Decreto Ley 4634 de 2011.

CNR – COMUNES; Red de Derechos Humanos Albeiro Suárez; Colectivo AETCR Georgina Ortiz. Comunicado a la opinión pública: “Nos obligaron a empacar la maleta”. Mayo 25 de 2023

Consejo Nacional de Política Económica y Social; Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3139. Política Nacional para la reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC – EP. 2018.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. Ruta de Protección de Líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos y algunas nociones conexas. Recuperado de: https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2022/050822-Ruta-de-Proteccion-de-lideres.pdf?TSPD_101_R0=08394a21d4ab-2000d65305362a6c85278c-540652d974e1ba95ad19f856cb-83fe8c732d4b5d32701e082a2e3b-

051430000f35650c9257e9a9f41a-f42daeb9cd968ab2ad5dba6849-6b95736e468e63aa61b1f535892771b-865ddc08a787bb40a23

Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de las Naciones Unidas. Informe Trimestral de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz. Marzo de 2023. Recuperado de: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2307967.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. Auto 756 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia SU-020 de 2022. M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Corte Constitucional. Sentencia SU-288 de 2022. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

Defensoría del Pueblo. Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. 2017. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>

Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas. AT N° 026- 2020. Recuperado de: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/026-20.pdf>

Defensoría del Pueblo. Informe Sobre Movilidad Humana Forzada En Colombia. 2022

Departamento Nacional de Planeación. Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. Recuperado de: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/DEvqYcbAMKwebFzV-tAbcYqQh>

Directivas permanentes presidenciales 026 de 2014 y 020 de 2015. Directrices para la evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la Fuerza Pública en los procesos de retornos y reubicaciones de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia

El Espectador. “¿Qué pasará con los PDET en lo que resta del gobierno Petro? Noticia 12 julio 2023. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/que-pasara-con-municipios-pdet-en-gobierno-petro-habla-director-de-art-ocad-paz-universidad/>

Gobierno Nacional; FARC – EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá, D.C. 24 de noviembre de 2016.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC. Informe No. 24. “Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos Ilícitos- PNIS”. Fecha corte de la información: 31 de julio de 2022. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Diciembre/INFORME_PNIS_24.pdf

Presidencia de la República. Bases del Plan Nacional de Desarrollo. 2022- 2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida. P. 134. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

Proyecto modificación Resolución 094 de 2021. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. <https://www.minvivienda.gov.co/tramites-y-servicios/consultas-publicas/por-la-cual-se-modifica-la-resolucion-094-de-2021>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Duodécimo Informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Agosto 2022. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/informes-generales/>

Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas. [2021]. Informe de Gobierno del Auto 756 de 2021.

Unidad de Implementación del Acuerdo. Oficina del Alto Comisionado de Paz. Avance de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio. 2023. Recuperado de: <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2023/05/AVANCE-DE-LA-IMPLEMENTACION-DEL-ACUERDO-FINAL-DE-PAZ-EN-EL-GOBIERNO-DEL-CAMBIO-29-MAYO.pdf>



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

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