



# BASES CONCEPTUALES, METODOLÓGICAS Y LINEAMIENTOS DE LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA AGROPECUARIA

Versión: 4

07 junio 2022

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA). Prohibida su reproducción parcial con fines comerciales. Cítese así: Londoño, F.; Guerrero, G.; Flórez, A.; et al. (2021). *Bases conceptuales, metodológicas y lineamientos de la reconversión productiva agropecuaria*. Bogotá: UPRA.



Iván Duque Márquez  
**Presidente de la República de Colombia**

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)**

Rodolfo Enrique Zea Navarro  
**Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural**

Juan Gonzalo Botero Botero  
**Viceministro de Asuntos Agropecuarios**

Omar Franco Torres  
**Viceministro de Desarrollo Rural**

**Unidad de Planificación de Tierras Rurales Adecuación de Tierras  
y Usos Agropecuarios  
(UPRA)**

Felipe Fonseca Fino  
**Director general**

Jessica Rossana Rosero  
**Secretaria general**

Daniel Alberto Aguilar Corrales  
**Director técnico de Uso Eficiente del Suelo Rural y Adecuación de Tierras**

Dora Inés Rey Martínez  
**Directora técnica de Ordenamiento Social de la propiedad y Mercado de Tierras**

Luz Mery Gómez Contreras  
**Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Luz Marina Arévalo Sánchez  
Gloria Cecilia Chávez Almanza  
Emiro José Díaz Leal  
Sandra Milena Ruano Reyes  
Mónica Cortés Pulido  
**Asesores**



### **Autores UPRA**

Alba Natalia Flórez Zambrano,  
Fidel Antonio Londoño Stipanovic,  
Iván Eduardo Gamboa Galeano,  
Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz,  
Daniel Alberto Aguilar Corrales,  
Nelson Javier Neva Díaz,  
Diana Carolina Higuera Mejía,  
Diana Milena Reina Burgos,  
Andrés Leonardo Molina Portuguez,  
Luis Fernando Sandoval Sáenz,  
Angela Rocío Uribe Martínez,  
Pedro José Cañón Cubides



## Resumen

El presente documento, estructurado en cuatro capítulos, brinda las bases conceptuales la metodología general para la reconversión productiva agropecuaria (RPA) dentro de la frontera agrícola nacional y los lineamientos de la estrategia de reconversión productiva agropecuaria (RPA) del MADR para su aplicación como documento soporte para orientar la toma de decisiones para incrementar la productividad y el uso eficiente del suelo rural y la sostenibilidad de estas actividades, inclusive en las áreas condicionadas de la frontera agrícola nacional. Es así que los fundamentos de la RPA tienen sus raíces en el marco constitucional, legal jurídico y político del país, los cuales se presentan en el primer capítulo.

Las bases conceptuales, descritas en el segundo capítulo, permiten precisar el concepto de la reconversión productiva agropecuaria (RPA), en armonía con lo establecido en la Resolución 128 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; indicar sus objetivos, enfoques y diferenciar el concepto de la RPA de términos como la restauración ecológica y sustitución de actividades agropecuarias; y aclarar que la RPA no solo se trata de un cambio de actividad agropecuaria por otra. Igualmente, presenta los escenarios para la implementación de la RPA, y los principios rectores que la direccionan; así como su papel en el ordenamiento territorial y su articulación con los instrumentos de planificación y gestión que vinculan la RPA.

La ruta metodológica contenida en el tercer capítulo orienta las etapas a tener presente en todo el proceso de la RPA, teniendo en cuenta que éste implica cambios graduales de los sistemas de producción, que deben considerar de manera participativa la realidad de las unidades territoriales hasta establecer los mecanismos de seguimiento del proceso.

Por último, los lineamientos para la RPA, formulados en el capítulo cuarto, en los cuales se considera que el ámbito de acción de la RPA es la frontera agrícola; y en ese sentido, se brindan dos conjuntos de lineamientos: los primeros, orientados a incrementar la productividad y el uso eficiente del suelo de las unidades productivas distribuidas al interior de la frontera agrícola; y los segundos, buscan la transformación de actividades agropecuarias que se encuentran ubicadas en áreas condicionadas de la frontera agrícola, especialmente por figuras de ordenamiento ambiental.

**Palabras clave:** Reconversión productiva agropecuaria, productividad, restauración ecológica, sustitución, competitividad y sostenibilidad.



## Tabla de contenido

<b>Resumen.....</b>	<b>4</b>
<b>Tabla de contenido .....</b>	<b>5</b>
<b>Índice de tablas.....</b>	<b>7</b>
<b>Índice de figuras .....</b>	<b>8</b>
<b>Lista de siglas y abreviaturas .....</b>	<b>9</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>11</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>14</b>
<b>1. Marco jurídico y de política de la Reconversión Productiva Agropecuaria .....</b>	<b>16</b>
1.1. Marco normativo y constitucional.....	16
1.1.1. La propiedad y su función social y ecológica:.....	16
1.2. Marco legal y reglamentario.....	21
1.3. Marco político.....	22
<b>2. Bases conceptuales de la Reconversión Productiva Agropecuaria .....</b>	<b>27</b>
2.2.1 Objetivos específicos de la Reconversión productiva agropecuaria.....	29
2.3 Diferencias entre sustitución de actividades agropecuarias, restauración ecológica y reconversión productiva agropecuaria.....	30
2.4 Enfoques de la reconversión productiva agropecuaria.....	31
2.4.1 Transformación e innovación tecnológica.....	33
2.4.2 Agregación de valor.....	34
2.4.3 Diversificación agropecuaria.....	34
2.4.4 Cambio de los sistemas productivos agropecuarios.....	34
2.4.5 Producción agropecuaria en áreas condicionadas de la frontera agrícola.....	35
2.4.6 Recuperación y rehabilitación de la capacidad productiva agropecuaria.....	35
2.5 Escenarios para la reconversión productiva agropecuaria.....	36
2.5.1 Escenario 1: Zonas con altas ventajas comparativas.....	37
2.5.2 Escenario 2: zonas con ventajas comparativas moderadas.....	37
2.5.3 Escenario 3: Zonas sin aptitud.....	38
2.5.4 Escenario 4: Zonas con actividades agropecuarias desarrolladas en áreas con condicionantes ambientales.....	39
2.5.4.1 RPA en áreas condicionadas por ecosistemas estratégicos y distinciones internacionales	39
2.5.4.2 RPA en zonas condicionadas por áreas protegidas del SINAP .....	41
2.5.4.3 RPA en zonas Reservas forestales de Ley 2 de 1959: Tipo B, C y sin categorizar.....	41
2.5.4.4 RPA en zonas condicionadas por áreas condicionadas por gestión del riesgo.....	41



2.5.5	Escenario 5: Zonas con actividades agropecuarias desarrolladas en áreas con condicionantes étnicos y culturales. ....	43
2.6	Principios rectores de la reconversión productiva agropecuaria .....	44
2.6.1	La multiescalaridad de la reconversión productiva agropecuaria.....	44
2.6.2	La multidimensionalidad de la reconversión productiva agropecuaria .....	45
2.6.3	La multisectorialidad de la reconversión productiva agropecuaria .....	49
2.7	El papel de la reconversión productiva en el ordenamiento productivo agropecuario nacional y territorial.....	49
2.7.1	RPA como estrategia para la territorialización del Ordenamiento Productivo de cadenas agropecuarias priorizadas .....	50
2.7.2	La reconversión productiva agropecuaria como estrategia del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural departamental.....	51
2.8	El papel de la Reconversión Productiva Agropecuaria en el Ordenamiento Territorial.....	53
2.8.1	Gestión de conflictos de uso del suelo en el Ordenamiento Territorial .....	55
2.9	Instrumentos institucionales para la planificación y gestión de la Reconversión Productiva Agropecuaria.....	56
2.10	Articulación de la RPA con otros instrumentos.....	58
<b>3.</b>	<b>Ruta metodológica para la formulación de Planes Maestros de Reconversión Productiva Agropecuaria .....</b>	<b>63</b>
3.1.	Caracterización y análisis situacional. ....	63
3.2.	Identificación de escenarios y desafíos. ....	64
3.3.	Componente estratégico .....	65
3.4.	Formulación de lineamientos para los planes maestros de reconversión productiva agropecuaria .....	66
<b>4.</b>	<b>Lineamientos generales para la Reconversión Productiva Agropecuaria .....</b>	<b>69</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>75</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>81</b>



## Índice de tablas

Tabla 1. Lista de siglas y abreviaturas.....	9
Tabla 2. Acciones de RPA en el CONPES 4021. Deforestación y gestión sostenible de bosques. ....	25
Tabla 3. Núcleos de alta deforestación (NAD) en Colombia.....	25
Tabla 4. Herramientas para implementación de los enfoques de la de Reconversión Productiva Agropecuaria.....	32
Tabla 5. Aspectos de la multidimensionalidad de la estrategia de Reconversión Productiva Agropecuaria.....	47
Tabla 6. Relación de los ejes estratégicos de los PDEA con el proceso de la reconversión productiva agropecuaria. ....	59
Tabla 7. Lista de chequeo de información en la etapa de caracterización y análisis situacional.....	64



## Índice de figuras

Figura 1. Objetivos de la Reconversión Productiva Agropecuaria.....	29
Figura 2. Enfoques de la reconversión productiva agropecuaria (RPA). .....	32
Figura 3. Escenarios de la Reconversión Productiva Agropecuaria.....	37
Figura 4. Niveles de la Reconversión Productiva Agropecuaria .....	45
Figura 5. Rutas para la implementación de la estrategia de RPA. ....	50
Figura 6. Articulación de la Reconversión Productiva Agropecuaria. ....	51
Figura 7. Ordenamiento territorial, ordenamiento productivo agropecuario y reconversión productiva agropecuaria. ....	54
Figura 8. Integración de los instrumentos de planificación y desarrollo nacional, regional, departamental y municipal.....	55
Figura 9. Componentes de los PIDAR.....	61
Figura 10. Fases para la formulación de Planes Maestros de Reconversión Productiva Agropecuaria .....	63
Figura 11. Estructura hoja de ruta PM RPA.....	66
Figura 12. Proceso para identificación de escenarios de RPA a nivel territorial.....	68



## Lista de siglas y abreviaturas

Tabla 1. Lista de siglas y abreviaturas.

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AGROSAVIA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – (antes CORPOICA)
AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
AICAS	Áreas Importantes para la Conservación de las Aves y la Biodiversidad
ANT	Agencia Nacional de Tierras
AR	Área de recreación
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DMI	Distrito de Manejo Integrado (área protegida)
DCS	Distrito de Conservación de Suelos (área protegida)
DUESADT	Dirección del Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras (UPRA)
EPSEA	Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IES	Instituciones de Educación Superior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia
NAD	Núcleo de Alta Deforestación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OP	Ordenamiento Productivo
OSP	Ordenamiento Social de la Propiedad
OT	Ordenamiento Territorial
PCTR	Pactos Comunitarios para la Renovación Territorial
PDEA	Plan Departamental de Extensión Agropecuaria
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PMRPA	Plan Maestro de Reconversión Productiva Agropecuaria
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución
PNN	Parques Nacionales Naturales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POD	Plan de Ordenamiento Departamental



POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POPSPR	Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural
PSA	Pago por Servicios Ambientales
RAMSAR	Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional
RNSC	Reservas Naturales de la Sociedad Civil
RPA	Reconversión Productiva Agropecuaria
RRI	Reforma Rural Integral
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Área Protegidas
SNIA	Sistema Nacional e Innovación Agropecuaria
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UMATA	Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria
UPA	Unidad Productora Agropecuaria
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social



## Glosario

**Gestión de Conflicto de uso del Suelo.** Conjunto de directrices, procesos y acciones, transversales y multisectoriales, que buscan contribuir al uso eficiente del suelo rural a través de estrategias de coordinación, articulación y concertación entre los diferentes actores tanto públicos como privados. Ello teniendo en cuenta que en el territorio rural confluyen diversos intereses de otros sectores por el uso del suelo como son el ambiental, minero energético, infraestructura y transporte, turismo, vivienda, saneamiento básico, y cultural, entre otros. (MADR, 2017).

**Ordenamiento Social de la Propiedad (OSPR):** Es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural. (MADR, 2017).

**Ordenamiento Productivo Agropecuario (OP):** Es un proceso participativo de planificación multisectorial, de carácter técnico, administrativo y político, que busca contribuir al uso eficiente de los recursos en el territorio con el propósito de mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (MADR, 2017).

**Reconversión productiva agropecuaria:** Se entiende como una estrategia de manejo de los sistemas agropecuarios la cual integra y direcciona de manera ordenada las acciones necesarias para lograr el uso eficiente del suelo y del agua e incrementar la sostenibilidad y competitividad. En ese sentido, las estrategias buscan reducir de manera integral los conflictos de uso del territorio teniendo en cuenta las dimensiones biofísicas, ecosistémicas, sociales, económicas, culturales y científico-tecnológicas. Entre los mecanismos de la reconversión productiva se encuentran: la creación de valor agregado, la diversificación agropecuaria, la adecuación de tierras, la conversión agropecuaria, cambios tecnológicos y el cambio de cultivos, entre otros. (MADR, 2017) (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

**Planes Maestros de Reconversión Productiva Agropecuaria:** Son el instrumento a través del cual, el plan de acción del ordenamiento productivo de una cadena, precisa y territorializa las acciones requeridas para superar los limitantes que afectan la productividad y sostenibilidad, a escalas regionales y departamentales teniendo en cuenta las especificidades y necesidades del territorio.



**Restauración ecológica:** Estrategia práctica de manejo que restablece los procesos ecológicos para mantener la composición, estructura y función del ecosistema en diferentes unidades de paisaje y a distintas escalas, mediante el desarrollo de estrategias participativas (Apfelbaum, 1997). Su objetivo es iniciar o acelerar procesos de restablecimiento de un área degradada, dañada o destruida en relación con su función, estructura y composición. El ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general, así como de la mayoría de sus bienes y servicios (MADS, 2015).

**Rehabilitación ecológica:** Tipo de intervención de la restauración ecológica, cuyo propósito es reparar la productividad y/o los servicios del ecosistema en relación con los atributos funcionales o estructurales. Debe llevar al sistema degradado a un sistema similar o no al sistema predisturbio, éste debe ser autosostenible, preservar algunas especies y prestar algunos servicios ecosistémicos (MADS, 2015).

**Recuperación ecológica:** Tipo de manejo de la restauración ecológica que busca retornar la utilidad del ecosistema para la prestación de servicios ambientales diferentes a los del ecosistema original, integrándolo ecológica y paisajísticamente a su entorno. Se recuperan algunos servicios ecosistémicos de interés social. Generalmente los ecosistemas resultantes no son autosostenibles y no se parecen al sistema predisturbio (MADS, 2015).

**Frontera agrícola nacional:** Límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y están permitidas, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley o el reglamento (MADR, 2018).

**Unidad productora agropecuaria:** Unidad de análisis del Censo Nacional Agropecuario, que se diferencian entre aquellas en donde se realizan actividades agropecuarias (Unidades productoras Agropecuaria -UPA) y aquellas en las que no (Unidades productoras No Agropecuarias -UPNA).

**Uso eficiente del Suelo:** Es el resultado de un proceso de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el cual tiene como objetivo mejorar la productividad y competitividad del territorio, en equilibrio con la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas de producción agropecuaria. Para su determinación, la aptitud de la tierra es un factor determinante para el desarrollo de sistemas productivos, así como comprender las demandas de los mercados agropecuarios, el contexto ecosistémico y socioeconómico de los territorios, la distribución equitativa de la tierra, y la seguridad jurídica de la tenencia de la misma (MADR, 2017).

**Uso sostenible:** Utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo alterando los atributos básicos de composición, estructura y función, con lo cual se mantienen las posibilidades de esta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras (Presidencia de la Republica de Colombia, 2015).



**Sustitución de actividades agropecuarias:** Directriz que indica la necesidad de cambio o reemplazo progresivo de una actividad agropecuaria por otra actividad no agropecuaria, acorde con la normatividad vigente. (Consejo de Estado de Colombia, 2014) (Corte Constitucional de Colombia, 2021).



## Introducción

Los planes de ordenamiento productivo agropecuario que adelanta el MADR arrojan entre otros resultados, una serie de lineamientos y agendas de trabajo nacionales orientadas a mejorar la productividad y competitividad de las cadenas productivas agropecuarias. Este conjunto de lineamientos constituye el marco de referencia para adelantar los procesos de reconversión productiva agropecuaria (RPA), concebida esta como una estrategia del ordenamiento productivo, que territorializa, coordina, armoniza y orienta las acciones específicas, necesarias para mejorar la productividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias y así contribuir al mejoramiento de la competitividad del sector.

Usualmente se ha entendido a la RPA, como el proceso que debe desarrollarse para sustituir una actividad productiva agropecuaria por otra, es decir reemplazarla en atención a que la actividad actualmente desarrollada no se considera compatible con la vocación identificada para el territorio en cuestión. Sin embargo, el concepto de RPA se considera más amplio como podrá observarse en los enfoques que se presentan más adelante y en ese sentido, debe concebirse como proceso natural, inherente a las actividades productivas agropecuarias que son sometidas a situaciones que pueden alterar sus condiciones de competencia en los mercados (DNP, 1990).

Al enfrentarse a situaciones de competencia dinámicas en el tiempo, tanto en los mercados nacionales como internacionales, las cadenas productivas agropecuarias, –si quieren mantener y/o incrementar su participación en los mercados–, se ven obligadas a adelantar una serie de transformaciones, dirigidas a superar los rezagos y factores que limitan su productividad. A este conjunto de transformaciones, es lo que se conoce como reconversión productiva agropecuaria (RPA).

Las transformaciones que integra la RPA deben ejecutarse en distintos niveles y ámbitos. Es común pensar, que cuando se habla de RPA, sólo se hace referencia a transformaciones de tipo técnico y productivo, dejando por fuera una serie de dimensiones que impactan directamente la productividad, como son los factores del entorno productivo (financiamiento, formación de los productores y otros servicios), y el acceso a tierra como factor productivo fundamental por lo que el abordaje debe ser integral.

Atendiendo las diferentes dimensiones y escalas de la RPA, debe añadirse que cada uno de los territorios tienen dinámicas propias y diversos modelos de producción, cuya evolución transita de manera paralela con una serie de elementos culturales que los moldean y explican, por lo que las transformaciones requeridas, deben partir de las capacidades y del potencial de los diferentes actores para implementarlas.

Es así que las ideas generales expuestas anteriormente, son las que se desarrollan a lo largo del presente documento, que se encuentra estructurado en cuatro capítulos, así: en el primero se presenta el marco constitucional, jurídico y de política de la RPA; el segundo capítulo desarrolla las bases conceptuales haciendo algunas precisiones en relación con sus objetivos y



alcances; el tercer capítulo, presenta las bases metodológicas, y por último el capítulo cuatro, presenta los lineamientos para la RPA.

## **Objetivos del documento**

### **General**

Presentar las bases conceptuales, metodológicas y lineamientos de la reconversión productiva agropecuaria (RPA) como insumo para la formulación de política pública del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (MADR).

### **Objetivos específicos**

- Presentar las bases jurídicas, conceptuales y metodológicas de referencia sobre la RPA.
- Presentar los lineamientos de la RPA como estrategia para incrementar la productividad y el uso eficiente del suelo al interior de la frontera agrícola y sus áreas condicionadas, en articulación con la estrategia de regularización de la propiedad rural del MADR.



# 1. Marco jurídico y de política de la Reconversión Productiva Agropecuaria

El presente capítulo presenta el marco jurídico sobre RPA en Colombia, a fin de identificar las bases sobre las cuales debe soportarse el diseño y formulación de estrategias y lineamientos en la materia.

Para el desarrollo del análisis propuesto, se parte de la identificación de aquellas normas que, bajo criterios de jerarquía, vigencia, pertinencia y eficacia, permiten acotar el marco regulatorio de alcance de las competencias y de acción que corresponden al sector de agricultura y desarrollo rural que, desde ya, se considera un propósito público sectorial.

Este propósito público del sector convoca en ciertos aspectos de su ejercicio, a otros sectores públicos e incluso al sector privado.

## 1.1. Marco normativo y constitucional

El sustento constitucional de la RPA parte esencialmente, de una serie de garantías consideradas como tales por la Constitución Política de 1991 catalogadas como derechos económicos y sociales, dentro de los cuales, destaca en primer lugar el derecho a la propiedad, consagrado en su artículo 58, que establece lo siguiente

### 1.1.1. La propiedad y su función social y ecológica:

*“Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*

*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”.*

Resulta evidente que la propiedad es, en primer lugar, una prerrogativa o garantía constitucional, que le permite a un particular ejercerla conforme a la Constitución y la Ley,



y le ampara su ejercicio aún frente a leyes posteriores. Pese a lo anterior, la misma norma constitucional plantea la facultad del Estado de establecer límites al ejercicio de esta garantía, en razón a motivos de utilidad pública e interés social que hayan sido declarados como tales por el legislador, en cuyo caso, el interés probado cederá al interés público.

Este postulado constituye un presupuesto de la RPA: al amparo del derecho de propiedad y de la libre iniciativa privada, se pueden realizar actividades productivas, pero el Estado se ha reservado la facultad de limitar o regular tales actividades en virtud del interés público, por ende, un adecuado ordenamiento productivo y social del suelo rural para actividades agropecuarias, se entiende como un fin público de superior magnitud, considerado incluso como de utilidad pública e interés social como más adelante se abordará.

Finalmente, este artículo plantea la doble condición de la propiedad, al ser un derecho al que le son correlativas una función social y una función ecológica. De allí que, en procura del cumplimiento de esa función social, la propiedad debe propender por la concreción de tales funciones superiores, como el interés público, que le permite al Estado a través de decisiones asociadas a la ordenación del territorio, abordar estrategias para tal fin, como lo es la RPA.

### **1.1.2. Acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios**

Por su parte, el artículo 64 de la Constitución Política de 1991 constituye el eje fundamental de la política agropecuaria y de desarrollo rural en Colombia, ya que sustenta dos leyes que, junto a este mandato, constituyen el eje fundamental del marco normativo y regulatorio del sector de Agricultura y Desarrollo Rural: la Ley 101 de 1993 y la Ley 160 de 1994. El artículo 64 superior señala lo siguiente:

*“Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.*

Este mandato supone el cumplimiento de una obligación a cargo del Estado, consistente en propiciar un acceso progresivo y constante a la tierra y a servicios específicos, relacionados, entre otros, con la comercialización de sus productos y la asistencia técnica y empresarial, a fin de mejorar su ingreso y calidad de vida. Lo anterior significa que el Estado debe asegurar la prestación del servicio de asistencia técnica y empresarial a los campesinos, entre otros propósitos, con el fin de estimular formas más eficientes de producción, lo cual se da por medio de procesos de reconversión productiva agropecuaria.



### 1.1.3. Producción de alimentos

De otra parte, el artículo 65 superior, se puede considerar el otro pilar sobre el que descansan los fines constitucionales del sector de agricultura y desarrollo rural, ya que señala una serie de acciones y propósitos para la acción Estatal en el campo:

*“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

*De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.*

Del mandato constitucional referido, se desprenden varias obligaciones estatales que se cumplen por intermedio del sector de Agricultura y Desarrollo Rural asociados a la reconversión productiva agropecuaria como acción y estrategia, particularmente, una regla fundante según la cual, tanto la producción de alimentos como las materias primas de origen agropecuario deben ser priorizadas y protegidas por el Estado.

De otra parte, y a fin de lograr este objetivo, la Constitución plantea en este artículo priorizar en general las actividades agropecuarias (agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales) sin jerarquización alguna, así como el desarrollo de infraestructura física y la adecuación de tierras, siendo este listado de actividades, el marco o ámbito de intervención en la política pública y la regulación del sector de agricultura y desarrollo rural.

Pero en lo que concierne a este documento, esto es, la RPA, resulta fundamental al llamado que hace el segundo inciso del artículo 65 superior a promover la investigación y la transferencia de tecnología, a fin de incrementar la productividad, lo que nos permite afirmar que, la reconversión productiva agropecuaria puede concebirse como estrategia y acción estatal para el logro de estos fines, debe estar sustentada en la investigación, y tener como fin último el incremento de la productividad.

Desde el punto de vista ambiental, resaltan dos mandatos constitucionales: de una parte, el contenido en el artículo 79 de la Carta Política de 1991, que entre otros aspectos, precisa que es un deber del Estado, “...proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”, por lo que tales fines resultan ser a la vez, condicionantes de la reconversión productiva agropecuaria como estrategia de acción pública en la medida que el diseño y operación de la reconversión debe observar un equilibrio entre la actividad y su correlación con los elementos ambientales que le rodean e influyen.



#### **1.1.4. La actividad agropecuaria como actividad económica tiene una función social que implica obligaciones**

De igual forma, y también en relación con el ambiente, destaca el artículo 80 según el cual, “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”, un fin estatal que no puede reñir con los enunciados por los artículos 64 y 65, sino que resulta ser un condicionante o determinante también de la reconversión como estrategia.

Ahora bien, desde el punto de vista del régimen constitucional de la economía, resulta relevante hacer mención al artículo 333 de la Carta Política establece lo siguiente:

*“Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.*

En este sentido, este mandato Constitucional supone una atribución fundamental del Estado relacionada con la necesidad de delimitar el alcance de la libertad económica, pero también impedir que se obstruya o restrinja, cuando lo exijan razones tales como el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación, pero especialmente, el interés social. De igual forma, estimular el desarrollo empresarial termina siendo un propósito estatal que, en materia agropecuaria, resulta una razón para emprender acciones de reconversión productiva pues el tránsito de la actividad agropecuaria a otra del mismo sector o las acciones de mejora para su optimización, permiten bajo la estrategia y su aplicación favorecer la protección de la actividad agropecuaria bajo la intervención del Estado enmarcado en la continuidad del negocio agropecuario.

#### **1.1.5. El papel del Estado en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo.**



Finalmente, el artículo 334 de la misma Constitución Política, precisa las reglas fundamentales para la intervención del Estado en la economía:

**“Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.**

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

(...).

Este mandato le permite al Estado intervenir mediante ley que lo autorice, en diversos aspectos de la economía, a saber: la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo, la producción, distribución, utilización, y consumo de los bienes, y los servicios públicos y privados, con ciertos fines. En ese sentido, el control del ejercicio eficiente de la actividad agropecuaria a través de la reconversión se soporta en una correlación entre el uso del suelo, su potencial, y la explotación de los recursos naturales de forma sostenible y económicamente sustentable bajo el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas, distribuir equitativamente beneficios y oportunidades del desarrollo, conservar y preservar en pro de un ambiente sano.

#### 1.1.6. Conclusiones desde el ámbito constitucional

Visto lo anterior, desde el punto de vista estrictamente constitucional, podemos llegar a las siguientes conclusiones de carácter jurídico en torno al ámbito de regulación de la reconversión productiva agropecuaria:

- La reconversión productiva agropecuaria se reconoce como una **estrategia** para el logro de ciertos fines estatales asociados al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, el acceso a los beneficios del desarrollo económico y al bienestar por los campesinos y el sector productivo, el incremento de la productividad y el acceso a mercados, la optimización en la utilización del suelo



mediante la transferencia de tecnologías, y la intervención del Estado en la economía para el logro de estos fines.

- Si bien la reconversión productiva agropecuaria no se enuncia de manera expresa por la Constitución como un fin Estatal en sí mismo, se erige como una **herramienta estratégica** para el logro los fines antes mencionados, a partir de condicionantes y determinantes que orientan su desarrollo.
- De las disposiciones constitucionales abordadas se sugiere y concluye la existencia de cláusulas de orden superior que conllevan a configurar y aplicar la reconversión productiva agropecuaria por parte del sector de Agricultura y Desarrollo Rural como estrategia, a saber:
  - La RPA como forma de transformación de modos de producción a partir de transferencia de tecnología.
  - La RPA como manera de transformar formas de organización empresarial para hacerlas más eficientes e incrementar su productividad.
  - La RPA como forma de hacer óptimo el aprovechamiento de las condiciones del suelo y de los recursos naturales que aseguren su uso eficiente y en consecuencia, mejoren el ingreso de todos los actores de las diversas cadenas productivas.
  - La RPA agropecuaria como forma de garantizar la pervivencia y prevalencia de la producción de alimentos en desarrollo de las actividades agropecuarias sobre el suelo rural, habida cuenta de su incidencia frente al ejercicio de libertades económicas y derechos fundamentales de los trabajadores agrarios.
  - La RPA como herramienta vinculada a la planificación y un adecuado uso y aprovechamiento de los recursos naturales, propiciando su desarrollo sostenible.
  - La RPA para usar de manera sostenible las áreas de especial importancia ecológica, como medio para proteger la biodiversidad e integridad del ambiente y del patrimonio genético agropecuario acorde con sus características y condiciones.

## 1.2. Marco legal y reglamentario.

Visto el marco constitucional que soporta la Reconversión Productiva Agropecuaria como estrategia, resulta pertinente establecer el marco legal y reglamentario que desarrolla tales fines y propósitos que sustentan la RPA como propósito y estrategia a cargo del Estado, a través del sector de agricultura y de desarrollo rural.

Atendiendo el ámbito de acción de la RPA, en primer lugar se debe atender los artículos 1, 4 y 8 de la Resolución 261 de 2018 expedida por el MADR donde se define la frontera



agrícola nacional como: “el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley; entre sus objetivos está el contribuir a la formulación y focalización de la gestión de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, así como a la estabilización y disminución de la pérdida de ecosistemas de importancia ambiental; y, el MADR y sus entidades adscritas y vinculadas incorporarán la definición e identificación de la frontera en sus instrumentos de planificación”.

De igual manera, se debe hacer referencia a la resolución MADR 128 de 2017 que define por primera vez el concepto de RPA así: *Estrategia de manejo de los sistemas agropecuarios, la cual integra y direcciona de manera ordenada las acciones para lograr el uso eficiente del suelo y del agua e incrementar la sostenibilidad y competitividad. En este sentido, busca reducir de manera integral los conflictos de uso del territorio, en consideración a las dimensiones biofísicas, ecosistémicas, sociales, económicas, culturales y científico-tecnológicas. Entre los mecanismos de la reconversión productiva se encuentran la creación de valor agregado, la diversificación agropecuaria, la adecuación de tierras, la conversión agropecuaria, cambios tecnológicos, y el cambio de cultivo, entre otros.* (MADR, 2017).

Adicional a lo anterior, en el Anexo 1 se presenta una descripción detallada de las normas identificadas, los procesos institucionales y/o administrativos involucrados, y los entes o agentes estatales responsables del desarrollo y gestión de la reconversión productiva agropecuaria. Destacándose que concepto de reconversión productiva agropecuaria debe ser analizado desde el sector agropecuario, y por lo tanto, en el ámbito del MADR implica transiciones realizadas dentro de actividades propias del sector agropecuario con el ánimo de reducir de manera integral los conflictos de uso del territorio, y mejorar la productividad, sostenibilidad y rentabilidad en consideración a las dimensiones biofísicas, ecosistémicas, sociales, económicas, culturales y científico-tecnológicas.

### 1.3. Marco político

Al igual que con el marco constitucional y normativo, la estrategia de RPA se encuentra articulada a un conjunto de políticas públicas, que le dan soporte y direccionalidad, al mismo tiempo que le brindan elementos de referencia o que permiten el desarrollo de algunas de estas de forma precisa.

Dentro del marco de política, pueden destacarse:



### 1.3.1. Política de crecimiento verde

Contenida en el documento CONPES 3934 de 2018, a través del cual se busca establecer las bases para integrar el crecimiento económico del país y la sostenibilidad ambiental, la política de crecimiento verde, se encuentra alineada con los compromisos internacionales relacionados con desarrollo sostenible como la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, la implementación del Acuerdo de París sobre cambio climático y las recomendaciones e instrumentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Igualmente, se articula con políticas y planes nacionales en materia sectorial y ambiental (DNP, 2018).

Bajo este contexto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, adoptados por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el año 2015, son un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030 (DNP, 2018). Estos ODS están integrados en la medida que las intervenciones en un área afectarán los resultados de otras y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad medio ambiental, económica y social (PNUD, 2021).

A partir de lo anterior, en la estrategia para conformar alianzas para la formulación de políticas públicas de gestión del territorio para usos agropecuarios, (Rodríguez, 2019), se identifican como los más relacionados con el sector agropecuario los objetivos 1, 2, 5, 6, 8, 11, 16 y 17, en donde la reconversión productiva agropecuaria, hace aportes importantes al logro de estos, estableciendo una relación directa con el marco de política establecido en el CONPES 3934, estos se describen a continuación.

- **Objetivo No. 1 – Fin de la pobreza.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas, con un crecimiento económico inclusivo.
- **Objetivo No. 2 – Hambre cero.** Con el cual se busca poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de nutrición, y promover la agricultura sostenible.
- **Objetivo No. 6 – Agua limpia y saneamiento.** Para garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
- **Objetivo No. 8 – Trabajo decente y crecimiento económico.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- **Objetivo No. 9 – Industria, innovación e infraestructura.** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- **Objetivo No. 12 – Producción y consumo responsable.** Que pretende garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- **Objetivo No. 13 – Acción por el clima.** El cual se orienta a la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.



- **Objetivo No. 15 – Vida de ecosistemas terrestres.** A través del cual se busca gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de la biodiversidad.

### 1.3.2. Política Nacional de Desarrollo Productivo

Establecida en el documento CONPES 3866 de 2016 (DNP, 2016), mediante el cual se busca resolver las fallas que limitan la productividad del país. Dentro de los elementos que aporta esta política, se encuentra la definición de los determinantes que afectan la productividad, los cuales clasifica en tres tipologías:

- **Determinantes que afectan la eficiencia de la unidad productiva.** Son los factores que operan al interior de la unidad productora (finca o predio) y sobre los cuales los productores tienen cierto nivel de control (Syverson, 2011). Estos factores están relacionados, entre otras cosas, con la generación, transferencia, absorción y adopción de conocimiento y tecnología.
- **Determinantes relacionados con los factores de producción.** Son aquellos aspectos asociados a la provisión efectiva, eficiente y pertinente de los factores que son relevantes para las unidades productoras. Tal es el caso, por ejemplo, del capital humano adecuado para los procesos productivos, del capital financiero necesario para la adquisición o mejora de capital físico o de tierra, y del capital natural que es fuente de los recursos y materiales necesarios para el sistema productivo.
- **Determinantes relacionados con el entorno competitivo y los procesos productivos.** Son aquellos que facilitan la generación de un entorno competitivo y promueven las modificaciones que se requieren en los procesos productivos de las unidades productoras para aumentar las posibilidades de acceso de estas a los diferentes mercados. Tal es el caso de las cadenas de valor, infraestructura, servicios públicos, los sistemas de calidad y la exposición a mercados internacionales.

Esta clasificación es retomada posteriormente en los Planes Maestros de Reconversión Productiva Agropecuaria, con el fin de organizar las acciones requeridas para resolver los limitantes de la productividad agropecuaria de las cadenas productivas o en los territorios analizados.

### 1.3.3. Política Nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques

Implementada a través del CONPES 4021 de 2020 (DNP, 2020); la política se traza como objetivo implementar estrategias transectoriales para el control de la deforestación y la gestión de los bosques para impulsar el uso sostenible del capital natural, la economía

forestal y el desarrollo económico en los once núcleos de alta deforestación (NAD), presentes en 17 departamentos y 150 municipios (Tabla 3). A continuación, en la Tabla 2 se relacionan las acciones que involucran procesos de RPA en cumplimiento las líneas estratégicas 1 y 2 (DNP, 2020):

Tabla 2. Acciones de RPA en el CONPES 4021. Deforestación y gestión sostenible de bosques.

Estrategia	Línea de acción	Acciones
Estrategia para consolidar alternativas productivas sostenibles que incidan en el desarrollo rural y la estabilización de la frontera agrícola	Línea de acción 1. Promover apuestas productivas con base en el capital natural que impulsen la economía forestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover acciones de RPA en áreas con frentes de deforestación.</li> <li>- Formular una estrategia de intervención para la RPA en áreas que como resultado de la aplicación de la zonificación ambiental tengan potencial de uso productivo y se incorporen en la frontera agrícola</li> </ul>
Estrategia para el fortalecimiento de los mecanismos de articulación y gestión transectorial para la efectiva reducción de la deforestación y gestión de los bosques	Línea de acción 5. Generar capacidades técnicas para desarrollar instrumentos de planificación y ordenación sectorial que eviten deforestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promocionar la ganadería sostenible, mediante la implementación de los lineamientos estratégicos para la ganadería sostenible con especial atención en las franjas de estabilización de la frontera agrícola.</li> </ul>

Fuente: Adaptado de CONPES 4021 DE 2020. (UPRA, 2021).

Tabla 3. Núcleos de alta deforestación (NAD) en Colombia.

No.	Nombre de núcleo de deforestación	No.	Nombre de núcleo de deforestación
1	Sabanas de Yarí Bajo Caguán	7	Andina Centro Antioquia /Sur de Bolívar
2	Guaviare	8	Andina Norte - Catatumbo
3	Sur del Meta	9	Pacífico Norte
4	Putumayo	10	Pacífico Sur
5	Mapiripán	11	Pacífico Centro.
6	Sarare -Arauca		

Fuente: Adaptado de CONPES 4021 DE 2020. (UPRA, 2021).

### 1.3.4. Política Nacional Para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural

A través de la expedición de la Resolución 128 de 2017 del MADR, se adoptan los lineamientos de la Política para el Ordenamiento Productivo y social de la Propiedad Rural,



trazando como objetivo general: direccionar la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia en función de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario. Para la política, la reconversión productiva agropecuaria es tratada como uno de los principales focos de atención, atendiendo la problemática relacionada con la incompatibilidad entre el uso agropecuario y los usos potenciales del territorio, situación que se manifiesta en altos niveles de conflicto que afectan la sostenibilidad y competitividad de los sistemas agropecuarios dentro de la frontera agrícola. De manera, que en el marco de las estrategias del plan de acción en el eje estructural para el mejoramiento del acceso a los factores de producción se establece la importancia de la gestión y manejo de la semilla y material genético, alineados a la planificación agropecuaria y a las necesidades de reconversión de los sistemas productivos agropecuarios.



## 2. Bases conceptuales de la Reconversión Productiva Agropecuaria

En este capítulo se hace una revisión del concepto de reconversión productiva agropecuaria (RPA) y se proponen los objetivos y alcances de la estrategia, acorde con el marco constitucional y jurídico presentado en el capítulo anterior.

### 2.1 Antecedentes conceptuales

El MADR a través de la Resolución 0128 de 2017 como parte de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, en su Artículo 5° definió la Reconversión Productiva Agropecuaria como

*“Una estrategia de manejo de los sistemas agropecuarios, la cual integra y direcciona de manera ordenada las acciones necesarias para lograr el uso eficiente del suelo y del agua e incrementar la sostenibilidad y competitividad. En este sentido, busca reducir de manera integral los conflictos de uso del territorio en consideración a las dimensiones biofísicas, ecosistémicas, sociales, económicas, culturales y científico-tecnológicas.*

*Entre los mecanismos de la reconversión productiva se encuentran la creación de valor agregado, la diversificación agropecuaria, la adecuación de tierras, la conversión agropecuaria, cambios tecnológicos, y el cambio de cultivos, entre otros”. (MADR, 2017)*

En este sentido, la anterior definición aporta cuatro elementos importantes a considerar en relación con la Reconversión Productiva Agropecuaria:

- I. Establece como su fin último el incremento de la sostenibilidad y competitividad del sector agropecuario.
- II. Refiere como su ámbito de acción, el manejo de los sistemas productivos agropecuarios.
- III. Fija el logro del uso eficiente del suelo y del agua como medios para alcanzar los fines propuestos.
- IV. Al ser considerada como una estrategia, esta se encuentra conformada por un conjunto de acciones articuladas y coordinadas.

En adición a los elementos mencionados y conforme el análisis constitucional presentado en el primer capítulo, se hace necesario de dar un alcance más amplio del concepto de RPA, el cual que debe considerar en su definición aspectos como:



- I. La transformación, no sólo de modelos y prácticas de producción, sino de las formas de organización para hacerlas más eficientes e incrementar su productividad.
- II. El mejoramiento de los ingresos de todos los actores de las cadenas productivas agropecuarias, mediante la optimización del aprovechamiento del suelo y de los recursos naturales, para asegurar su uso eficiente y sostenible.
- III. El acceso a la propiedad, mediante la promoción de la regularización de la propiedad rural, con el fin de garantizar la seguridad jurídica en los derechos de uso y disposición sobre los inmuebles y propiciar el desarrollo sostenible.
- IV. La garantía de la prevalencia de la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario en el desarrollo de las actividades agropecuarias.
- V. La planificación del uso adecuado y aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales, con énfasis en el uso eficiente del suelo rural y el agua.
- VI. El aporte a la conservación de las áreas de especial importancia ecológica (áreas condicionadas de la frontera agrícola), la protección de la agrodiversidad, de la biodiversidad y la integridad del ambiente acorde con sus características y potencialidades.
- VII. La distribución equitativa de las oportunidades y la democratización de los beneficios del desarrollo.

Es así como la RPA, vinculada a los procesos de ordenamiento productivo agropecuario, contribuye a mejorar el desempeño de los sistemas de producción y negocios agropecuarios, en concordancia con los procesos de ordenamiento social de la propiedad, la planificación del suelo rural agropecuario y de zonificación de aptitud del suelo, mediante el direccionamiento y focalización de la oferta e instrumentos institucionales. En ese sentido, se propone una nueva definición que extiende lo dispuesto en la resolución 128 de 2017 así:

*La RPA es una estrategia dirigida a transformar los factores que limitan la productividad, competitividad y sostenibilidad de los sistemas de producción y negocios agropecuarios desarrollados al interior de la frontera agrícola, impulsando un uso eficiente del suelo y el agua, para obtener productos agropecuarios de calidad, con valor agregado y precios competitivos, favoreciendo su permanencia y acceso a nuevos mercados, y mejorando la seguridad alimentaria del país.*

## **2.2 Objetivo de la reconversión productiva agropecuaria.**

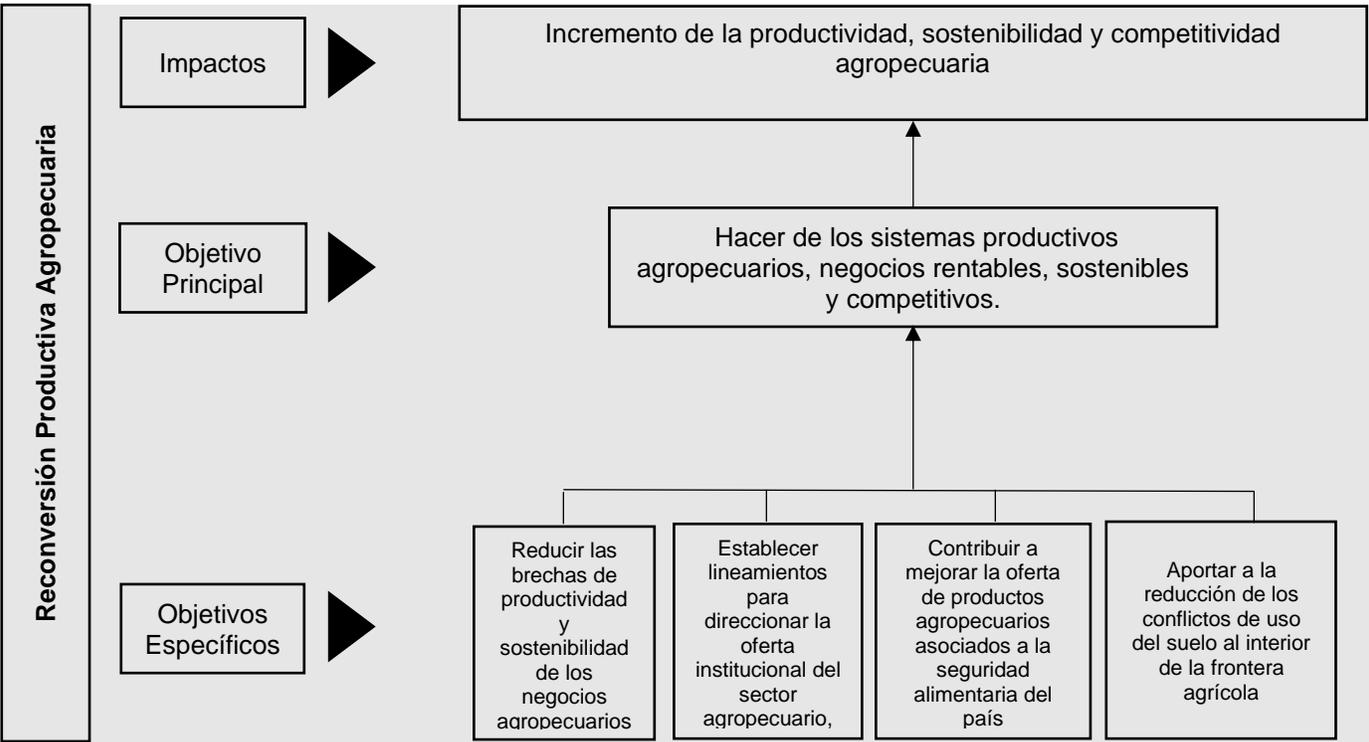
Como se presenta en la Figura 1, el objetivo general de la RPA, es hacer de los sistemas productivos agropecuarios negocios rentables y competitivos, por medio de la generación de alternativas sostenibles a nivel social, económico y ambiental mediante la implementación de acciones dirigidas a superar los factores que limitan la productividad y

sostenibilidad, con el fin de atender lineamientos del ordenamiento productivo agropecuario y social de la propiedad dentro de la frontera agrícola.

**2.2.1 Objetivos específicos de la Reconversión productiva agropecuaria.**

- Reducir las brechas de productividad y sostenibilidad de los negocios agropecuarios, para que compitan eficientemente en los mercados interno y externo.
- Establecer lineamientos para direccionar la oferta institucional del sector agropecuario, para impulsar las transformaciones que requieren los sistemas productivos y el territorio, orientando las inversiones y minimizando los riesgos.
- Aportar a la reducción de los conflictos de uso del suelo al interior de la frontera agrícola generados por el desarrollo de actividades agropecuarias.
- Contribuir a mejorar la oferta y calidad de los productos agropecuarios vinculados con la seguridad alimentaria del país.

Figura 1. Objetivos de la Reconversión Productiva Agropecuaria.



Fuente: UPRA, 2022



### 2.3 Diferencias entre sustitución de actividades agropecuarias, restauración ecológica y reconversión productiva agropecuaria.

En el marco de los procesos de ordenamiento territorial y de ordenamiento productivo agropecuario, suelen emplearse de manera indistinta y errada términos cercanos al de reconversión productiva agropecuaria, como son el de sustitución de actividades agropecuarias y de restauración ecológica. En este sentido, se presentan a continuación las diferencias en cada caso como medida para aclarar la terminología de frente a las acciones a proponer.

En esta medida, la **sustitución de actividades agropecuarias** es la directriz que indica la necesidad de cambio o reemplazo progresivo de una *actividad agropecuaria por otra actividad no agropecuaria*, acorde con la normatividad vigente. Ejemplo de esto es la situación aplicada a las actividades agropecuarias ubicadas dentro Parque Nacionales Naturales (PNN), donde se encuentran totalmente prohibidas (MADR, 2018) y, por ende, en caso de presentarse, se debe transitar a otra actividad diferente permitida por la legislación y reglamentación del área en cuestión<sup>1</sup>.

Ahora bien, el término **restauración ecológica**, es una estrategia práctica de manejo que busca restablecer los procesos ecológicos para mantener la composición, estructura y función del ecosistema en diferentes unidades de paisaje y a distintas escalas (MADS, 2015). Su objetivo es iniciar o acelerar procesos de restablecimiento de un área degradada, dañada o destruida en relación con su función, estructura y composición. El ecosistema resultante debe ser un sistema autosostenible y debe garantizar la conservación de especies, del ecosistema en general, así como de la mayoría de sus bienes y servicios (MADS, 2015).

En este sentido, los conceptos mencionados anteriormente, no permiten la continuidad de la actividad agropecuaria, por lo que se constituyen como exclusiones de la frontera agrícola (MADR, 2018) y en esta medida, a diferencia de los dos conceptos anteriores, la **reconversión productiva agropecuaria** entendida como una *estrategia de manejo de los sistemas agropecuarios la cual integra y direcciona de manera ordenada las acciones necesarias para lograr el uso eficiente del suelo y del agua e incrementar la sostenibilidad y competitividad*<sup>2</sup>, se aplica a las zonas donde si está permitida la actividad agropecuaria,

---

<sup>1</sup> Es de resaltar que la sustitución está también regida por el concepto de transición gradual, lo anterior observable en el contexto de páramos, en donde bajo una interpretación armónica y compatible entre la normativa ambiental y agropecuaria, así como bajo los postulados de la sentencia C-300 de 2021, "la disposición acusada no permite el ejercicio ilimitado de actividades agropecuarias de bajo impacto, ni la ampliación de la frontera agrícola en zonas de páramo, sino que vincula a la institucionalidad ambiental y agraria, y a las entidades territoriales para que identifiquen las actividades que ya se venían desarrollando en las áreas delimitadas, regulen las actividades de bajo impacto, las incorporen en los planes de manejo ambiental de cada zona, capaciten a las comunidades e inviertan en planes y proyectos que les permitan adoptar buenas prácticas que cumplan con estándares ambientales en defensa de los páramos [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-300\\_2021.html#inicio](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-300_2021.html#inicio)

<sup>2</sup> Definición completa según el decreto 1273 de 2016: Se entiende como una estrategia de manejo de los sistemas agropecuarios la cual integra y direcciona de manera ordenada las acciones necesarias para lograr el uso eficiente del suelo y del agua e incrementar la sostenibilidad



es decir al interior la frontera agrícola, en aquellas zonas donde está permitido el uso del suelo para fines agropecuarios y en donde se espera realizar cambios, pero manteniendo la presencia del sector agropecuario.

En este sentido, no es compatible el uso del concepto de reconversión productiva agropecuaria con los de sustitución de actividades agropecuarias, ni con el de restauración ecológica, teniendo en cuenta que su propósito final y su ámbito de aplicación son diferentes. Por lo tanto, la creación de categorías de manejo de áreas de interés ambiental como las denominadas de “reconversión para la restauración”, presentan vacíos conceptuales y retos para las entidades públicas, habitantes rurales y productores agropecuarios, dado que combinan dos estrategias cuyos fines son diferentes y no compatibles.

## 2.4 Enfoques de la reconversión productiva agropecuaria

En atención a la diversidad de sistemas productivos, fines y formas de producción agropecuaria presentes en el país, la planificación e implementación de una estrategia de RPA puede tener diversas metas a alcanzar, por lo que a continuación se presentan los principales enfoques o fines de la estrategia de RPA.

Cabe aclarar que como un elemento transversal del sector agropecuario, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra es un elemento a tener en cuenta al interior de los procesos de reconversión productiva agropecuaria, para brindar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y asegurar que las inversiones públicas realizadas en el macro de cada enfoque se realicen con el conocimiento de la situación jurídica de los predios y teniendo en cuenta los programas de regularización de la propiedad en desarrollo. Con esto, se espera brindar confianza en la inversión e impulsar el acceso progresivo a los beneficiarios de la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Este procedimiento y su relación con la RPA se presenta en el Anexo 2. Flujograma rutas de regularización de la propiedad rural en áreas de reconversión productiva agropecuaria y Anexo 3. Rutas para la regularización de la propiedad rural.

De otra parte, a continuación, en la Figura 2, se presentan los diferentes enfoques de manera general y con una breve descripción y a continuación, en la Tabla 4 se presentan con sus correspondientes herramientas para su implementación.

---

y competitividad. En ese sentido, las estrategias buscan reducir de manera integral los conflictos de uso del territorio teniendo en cuenta las dimensiones biofísicas, ecosistémicas, sociales, económicas, culturales y científico-tecnológicas. Entre los mecanismos de la reconversión productiva se encuentran: la creación de valor agregado, la diversificación agropecuaria, la adecuación de tierras, la conversión agropecuaria, cambios tecnológicos y el cambio de cultivos, entre otros. (MADR, 2017) (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

Figura 2. Enfoques de la reconversión productiva agropecuaria (RPA).



Fuente: UPRA, 2022

Tabla 4. Herramientas para implementación de los enfoques de la de Reconversión Productiva Agropecuaria.

Enfoque	Herramientas
Transformación e innovación tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporación de tecnología.</li> <li>Incorporación o mejoramiento de la maquinaria y equipos.</li> <li>Mejoramiento de la gestión.</li> <li>Extensión agropecuaria especializada.</li> </ul>
Agregación de valor	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificaciones.</li> <li>Marcas territoriales (denominación de origen).</li> <li>Vinculación a cadenas comerciales</li> </ul>
Diversificación agropecuaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cultivos de diferentes ciclos productivos.</li> <li>Actividades agrícolas o pecuarias complementarias.</li> <li>Policultivos.</li> <li>Producción agroecológica.</li> <li>Sistemas agroforestales y silvopastoriles</li> </ul>
Cambio de los sistemas agropecuarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de aptitud de tierras.</li> <li>Identificación de nuevas alternativas productivas agropecuarias.</li> <li>Planificación predial</li> </ul>

Enfoque	Herramientas
Producción en áreas condicionadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelos de referencia de producción de bajo impacto.</li> <li>• Sistemas agroforestales.</li> <li>• Modelos de producción agroecológica.</li> <li>• Modelos de economía circular.</li> <li>• Agricultura limpia, orgánica, ecológica, biológica o sintrópica</li> <li>• Implementación de herramientas de manejo del paisaje</li> <li>• Producción tradicional y artesanal certificada</li> </ul>
Recuperación y rehabilitación de la capacidad productiva agropecuaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporación de abonos verdes y coberturas vegetales.</li> <li>• Modelos de agricultura sintrópica.</li> <li>• Sistemas silvopastoriles.</li> <li>• Recuperación de fuentes naturales de agua.</li> <li>• Siembras directas y de conservación.</li> <li>• Reducción de la escorrentía.</li> <li>• Implementación de herramientas de manejo del paisaje</li> <li>• Rehabilitación ecológica</li> </ul>

Fuente: UPRA, 2022

#### 2.4.1 Transformación e innovación tecnológica

El objetivo principal de este enfoque es el de mejorar la eficiencia de los sistemas productivos agropecuarios a través de la innovación dada por la absorción de tecnología y/o sofisticación de los procesos, con el fin de incrementar la producción, reducir los costos y aumentar la calidad final de los productos. De acuerdo con el CONPES 3866 (DNP, 2016), la generación, transferencia, absorción y adopción de conocimiento y tecnología, constituye, uno de los elementos centrales para promover una transformación productiva y mejorar la productividad. El mismo documento, refiere la existencia de dos tipos de proceso de transferencia y absorción del conocimiento y la tecnología, cada uno de los cuales afecta de manera diferente la productividad.

En el primero se orienta la unidad productiva hacia la frontera eficiente de producción, lográndose un efecto de “alcance” o catch-up (Keun, 2013), esto porque se aplican estrategias de incorporación de conocimientos, métodos y tecnologías ya existentes e implementadas con éxito en otros sistemas productivos, lo que también permite un efecto inmediato o a corto plazo en la productividad, (McKinsey & Company, 2015). De este tipo de proceso, se puede dar como ejemplo que, los ingresos de los pequeños productores agropecuarios que tienen asistencia técnica son 2,2 veces los ingresos de aquellos que no reciben dicha asistencia (DNP, 2015b).

El segundo tipo de proceso se dirige hacia la frontera del conocimiento, y está relacionado con mayores inversiones en procesos de investigación, desarrollo e innovación lo que permite que se den aumentos en la productividad (Syverson, 2011). La generación de conocimiento permite que se den emprendimientos para que se implementen procesos de

producción más eficientes, o productos con un alto valor agregado o de calidad, o nuevos productos.

#### **2.4.2 Agregación de valor.**

La agregación de valor es una estrategia de especialización de la producción, con miras a conquistar nichos especializados o diferenciados de mercado, donde se valoren características que aumenten el valor del producto para el consumidor y a la vez lo diferencien, como por ejemplo certificaciones de calidad, denominaciones de origen, marcas territoriales, entre otras. También puede incorporar aspectos que mejoren la integración al circuito productivo de las actividades de empaque, procesamiento, transformación, aprovechamiento de subproductos y comercialización (IICA, 2007).

#### **2.4.3 Diversificación agropecuaria.**

La diversificación agropecuaria se entiende como la ampliación del abanico de actividades productivas al interior de las unidades de producción, para lo cual se requiere del diseño de un portafolio de productos agropecuarios complementarios a la actividad principal.

Su objetivo es reducir la vulnerabilidad económica de los productores rurales, causada por las dinámicas económicas, ambientales y sociales. En esta se complementa la actividad principal con otras actividades productivas, que no se vean afectadas, por ejemplo, por los mismos ciclos de oferta y demanda, por variables climáticas o por variables fenológicas. Adicionalmente, la diversificación agropecuaria contribuye a la conservación de suelos, manejo de plagas y enfermedades, al uso eficiente de las unidades productivas, y a la adaptación a los cambios climáticos (IICA, 2007).

#### **2.4.4 Cambio de los sistemas productivos agropecuarios.**

Constituye una de las transformaciones más radicales que contempla la reconversión productiva agropecuaria. Su objetivo es impulsar productos agropecuarios más rentables, soportados sobre las ventajas comparativas de las zonas para la producción, identificadas a partir de las condiciones de aptitud para un sistema productivo específico, con miras a garantizar un uso y aprovechamiento eficiente del suelo y de los recursos naturales.

Generalmente, el cambio de sistema productivo se produce cuando se presentan conflictos o incompatibilidades en el uso del suelo dentro de la frontera agrícola o por condiciones de mercado, que hacen que el negocio o la producción no sea rentable. Este cambio requiere de inversiones significativas, transformaciones en la gestión de los sistemas productivos y de una curva de aprendizaje, que deben ser considerados al momento de proponerse.



#### **2.4.5 Producción agropecuaria en áreas condicionadas de la frontera agrícola**

De acuerdo con la resolución 261 de 2018 del MADR, en las áreas condicionadas de la frontera agrícola, la actividad agropecuaria puede estar permitida, restringida o prohibida de acuerdo con las condiciones impuestas por la ley. Estas condicionantes pueden ser resultado de la declaratoria de áreas de especial interés ambiental, étnico-cultural o de gestión del riego. Es así como este enfoque está orientado principalmente a atender la reglamentación especial que caracteriza ciertas áreas del país, y tiene como fin realizar intervenciones en las unidades productivas agropecuarias de acuerdo con los parámetros definidos por la autoridad competente y dispuestos en instrumentos de planificación y en la zonificación del uso del suelo del área en cuestión.

Su objetivo es promover actividades agropecuarias, que además de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes y generar ingresos, no pongan en riesgo la función principal del área condicionada. En el caso de las áreas ambientales busca mantener la funcionalidad de los ecosistemas y la prestación de los servicios ecosistémicos de los paisajes en los que éstas se desarrolla la actividad agropecuaria.

#### **2.4.6 Recuperación y rehabilitación de la capacidad productiva agropecuaria.**

Es el conjunto de actividades tendientes a la recuperación de zonas con tradición productiva agropecuaria que presentan condiciones de degradación y que requieren de una serie de actividades orientadas a recuperar parcial o totalmente su potencial y capacidad productiva.

A diferencia de la restauración ecológica en su concepto más estricto, este enfoque busca la rehabilitación ecológica y el mantenimiento del uso agropecuario del suelo, para lo cual desarrolla una serie de actividades que contribuyen a minimizar procesos de degradación de las tierras y el agua, además de minimizar la pérdida de biodiversidad y favorecer el cierre de la frontera agrícola. Dentro de este enfoque se pueden incluir procesos cuyo fin sea recuperación de las condiciones para la producción agropecuaria bajo criterios de sostenibilidad ambiental y competitividad.



## 2.5 Escenarios para la reconversión productiva agropecuaria

Al ser una estrategia cuyo objetivo principal es el desarrollo de modelos de sistemas productivos y negocios agropecuarios rentables, sostenibles y competitivos, la implementación de la RPA es exclusiva a las tierras que tienen habilitado el uso agropecuario, lo que implica que su ejecución se realice única y exclusivamente al interior de la frontera agrícola nacional en cumplimiento de los artículos 1 y 4 y 8 de la Resolución 0261 de 2018 del MADR.

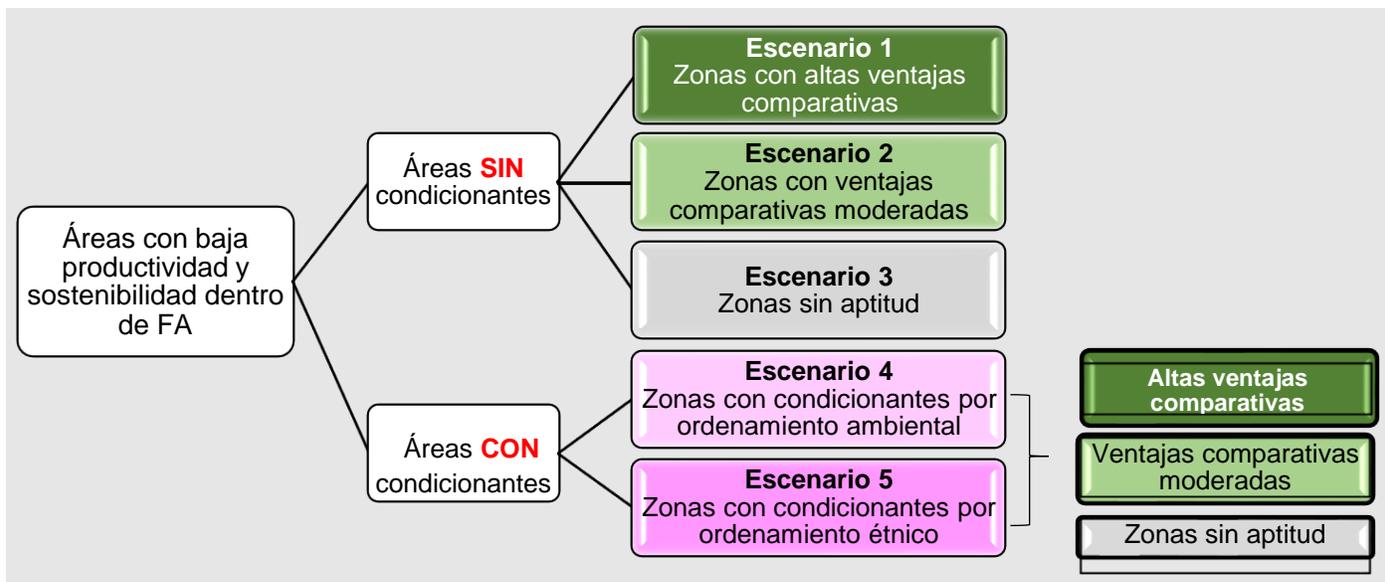
El ámbito de la reconversión se enmarca en los procesos de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural existentes. Por consiguiente, al interior de la frontera agrícola nacional, es necesario analizar la ubicación y distribución en el territorio de las unidades productivas o de las porciones del territorio que presentan usos agropecuarios, con el fin de determinar hojas de rutas diferenciadas. Para aquellas actividades productivas que cuentan con ese insumo, la reconversión toma como referencia las zonificaciones de aptitud del territorio. En tanto que, para las Unidades productivas ubicadas fuera de la frontera o en exclusiones legales no es viable adelantar procesos de RPA.

La planificación de las diferentes actividades que conforman la estrategia de RPA, depende de la localización de los sistemas productivos agropecuarios al interior de la frontera agrícola. Es así como las actividades agrícolas, pecuarias, forestal, acuícola y pesqueras pueden ubicarse en zonas con aptitud para su desarrollo, en zonas sin aptitud y/o en áreas condicionadas en donde el desarrollo de las actividades puede ser permitidas, restringidas o prohibidas de acuerdo con las condiciones impuestas por la Ley (MADR, 2018).

En cualquier caso, la RPA busca incrementar la productividad, rentabilidad, sostenibilidad y competitividad de las actividades agropecuarias en concordancia con el ordenamiento productivo.

El esquema que se muestra en la Figura 3 refleja el proceso para el cruce de la zonificación de aptitud para alguna actividad agropecuaria con el nivel de productividad (o rentabilidad como aproximación) que presentan las unidades productoras agropecuarias-UPA, con esta base y el contexto de las zonas condicionadas de la frontera agrícola, se configuran cada uno de los escenarios que se exponen a continuación.

Figura 3. Escenarios de la Reconversión Productiva Agropecuaria.



Fuente: UPRA, 2022

### 2.5.1 Escenario 1: Zonas con altas ventajas comparativas.

Hace referencia a las UPA o zonas que, a pesar de estar ubicadas en zonas con mayores ventajas para la producción reflejadas en su alto nivel de aptitud, tienen una baja productividad, sostenibilidad y/o rentabilidad, lo que traduce en un uso inapropiado del suelo y de los recursos naturales. Incluye aquellas zonas con los mencionados niveles de aptitud pero que no cuentan con reporte de información para el análisis de productividad, sostenibilidad y/o rentabilidad.

De acuerdo con la metodología de zonificación de aptitud (UPRA, 2019), correspondería a las zonas con aptitud alta en la frontera agrícola, es decir son aquellas áreas que presentan las mejores condiciones para el desarrollo de la actividad agropecuaria específica, desde el punto de vista biofísico, socio ecosistémico y socioeconómico.

Dentro del ordenamiento productivo agropecuario, estas zonas pueden incluir el desarrollo de clúster, paisajes agropecuarios, municipios con tradición productiva y zonas con tradición de agricultura familiar, campesina y comunitaria.

### 2.5.2 Escenario 2: zonas con ventajas comparativas moderadas

Hace referencia a las UPA o zonas que presentan condiciones de aptitud media o baja para el desarrollo de la actividad agropecuaria analizada y cualquier nivel de productividad, rentabilidad, sostenibilidad y competitividad como evidencia de uso inapropiado del suelo.



De acuerdo con la metodología para la zonificación de aptitud (UPRA, 2019), las zonas calificadas con nivel bajo o medio, son aquellas que presentan limitaciones altas y medias, respectivamente, para la implementación y desarrollo del sistema productivo, por cuanto no cuentan con las condiciones biofísicas, ambientales ideales para el desarrollo de la actividad agropecuaria específica, además de presentar debilidades de infraestructura y bajas capacidades sociales o económicas, lo que se ve reflejado en un incremento en las inversiones y costos.

En esta medida, dependiendo del tipo de limitante y de la capacidad de gestión de los actores, las barreras pueden ser resueltas a través de acciones tecnológicas, o para el caso donde las limitaciones requieran una inversión económica y energética alta, el enfoque de la reconversión puede ser la búsqueda de una nueva alternativa productiva agropecuaria o la diversificación de los sistemas productivos, teniendo en cuenta la aptitud de la tierra.

Dentro del ordenamiento productivo agropecuario, estas zonas pueden incluir acciones relacionadas con el incremento de la productividad, la diversificación de las actividades productivas agropecuarias o el cambio de actividad.

### 2.5.3 Escenario 3: Zonas sin aptitud

Se refiere a aquellas porciones del territorio en donde no se identificó potencial para la alternativa analizada, es decir no tienen aptitud. Pueden tener reportes de rentabilidad a pesar de esta situación. En términos generales se refiere a zonas en las cuales, por condiciones técnicas de tipo físico o socio-ecosistémico, no es factible el desarrollo de una actividad productiva analizada.

Con el fin de ilustrar el alcance de este concepto se presenta un ejemplo para el sistema productivo de papa.

Exclusiones técnicas físicas del cultivo:

- Temperaturas menores de 8°C o mayores de 16°C
- Acidez de los suelos menores de 4 y mayores de 7,8
- Profundidades efectivas menores de 25 cm
- Pendientes mayores de 75%.

Exclusiones técnicas socio-ecosistémica:

- Deforestaciones posteriores al 2010. Este criterio evita que los procesos de producción deterioren el estado natural de los ecosistemas y las poblaciones biológicas. Involucra aquellas coberturas boscosas que fueron deforestadas después de 2010, áreas que fueron identificadas a través del análisis de la cuantificación de la deforestación histórica en Colombia, como se realiza con el

análisis de frontera agrícola (MADR, 2018), estas zonas no podrán ser objeto de ningún tipo de actividad agropecuaria.

En esta medida y para el ejemplo en cuestión, el desarrollo de un sistema de producción de papa bajo esas condiciones anteriores tiene un efecto limitante para el negocio, por lo que sería recomendable identificar otras alternativas productivas que tengan una mejor adaptación a las condiciones expuestas.

Dentro del ordenamiento productivo agropecuario, estas zonas pueden incluir acciones relacionadas con la necesidad de evaluar o identificar el potencial para otras actividades agropecuarias. De igual manera estos territorios pueden ser analizados en conjunto y si no presentan aptitud para diferentes alternativas, pueden ser tenidos en cuenta para realizar procesos de investigación que permitan conocer las oportunidades que puedan presentarse en la zona.

#### **2.5.4 Escenario 4: Zonas con actividades agropecuarias desarrolladas en áreas con condicionantes ambientales.**

El escenario 4, se refiere a zonas al interior de la frontera agrícola en donde las actividades agropecuarias son permitidas, restringidas o prohibidas de acuerdo con condiciones impuestas por la Ley o por alguna reglamentación.

Los condicionantes que se presentan, tipo ambiental, pueden ser ecosistemas de especial importancia ecológica, áreas protegidas y las áreas de interés por gestión del riesgo (amenaza muy alta por movimientos en masa y amenaza alta volcánica). Es relevante aclarar que las actividades agropecuarias que se encuentran dentro de las mencionadas áreas dentro de la frontera agrícola pueden presentar diferentes niveles de aptitud.

Igualmente es de aclarar que el desarrollo del sector agropecuario al interior de estas figuras está supeditado a las áreas que de acuerdo con la zonificación del plan de manejo o autorización de la autoridad competente permita el desarrollo de actividades agropecuarias con criterios específicos. De igual manera, es relevante aclarar que los programas de regularización de la propiedad rural se pueden presentar en cualquier porción del territorio, sin embargo, deben tenerse en cuenta los usos permitidos para adelantar ese proceso.

##### **2.5.4.1 RPA en áreas condicionadas por ecosistemas estratégicos y distinciones internacionales**

Hace referencia a actividades agropecuarias presentes en zonas de importancia ecológica para el país, determinadas, delimitadas, ordenadas y gestionadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y sus entidades adscritas, donde el uso agropecuario se encuentra habilitado por normatividad, pero que deben cumplir con los requisitos establecidos por la autoridad ambiental y en donde los modelos de producción



no representan un riesgo para los servicios ecosistémicos de las áreas en los que éstos se desarrollan. Según los artículos 2.2.2.1.3.8. y 2.2.2.1.3.7. del decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible (MADS, 2015), hacen parte de esta lista, las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua, las zonas de recarga de acuíferos, los sitios Ramsar, las Reservas de Biósfera, las AICAS y las áreas de Patrimonio de la Humanidad. Dentro de estos territorios se podrán promover sistemas productivos, que además de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes y generar ingresos, no ponen en riesgo la funcionalidad de los ecosistemas, ni los servicios ecosistémicos que prestan.

Esta situación ocurre únicamente en aquellas subzonas donde se encuentra habilitado el uso del suelo para actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas y forestal. De acuerdo con el Artículo 2.2.2.1.4.4. del Decreto 1076 de 2015, (MADS, 2015) por el cual se compiló el Artículo 37 del Decreto 2372 de 2010 (Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, 2010), para el desarrollo de las actividades permitidas, estas deben estar precedidas de un permiso, concesión, licencia o autorización a que haya lugar, otorgado por la autoridad competente y acompañado de la definición de los criterios técnicos para su realización. Esto incluye aquellas figuras ambientales que permiten el desarrollo de actividades de bajo impacto, como las que se establecen en el Artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 para la gestión de los páramos que indica (...) “*podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos*”. Para ese caso, las actividades agropecuarias definidas como de alto impacto, podrán ser objeto de reconversión productiva, siempre y cuando se habilite este uso del suelo, y en caso contrario serán sujetas de procesos de restauración ecológica y/o sustitución de actividades agropecuarias, cuyo fin último es la conservación ambiental

Como parte de los ecosistemas estratégicos, se incluyen los terrenos baldíos inadjudicables contemplados en el Art. 1 del Acuerdo 58 de 2018, que son las *sábanas*, y los *playones comunales que periódicamente se inundan como consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, conforme a lo señalado en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994* (Congreso de la Republica de Colombia, 1994). En estos terrenos, para la adjudicación de baldíos y el otorgamiento de los derechos de uso se deben consultar las normas complementarias ambientales, de ordenamiento territorial y demás disposiciones legales o reglamentarias, según corresponda.

Por lo general, el enfoque de *producción en áreas condicionadas* con sus herramientas debe ser aplicados en estas zonas, con el fin de fortalecer las estrategias de sostenibilidad para la protección de los valores ambientales y la provisión de servicios ecosistémicos.

#### **2.5.4.2 RPA en zonas condicionadas por áreas protegidas del SINAP**

Estas zonas hacen referencia a categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) que permiten el uso sostenible en su interior, según se defina en su respectiva zonificación y plan de manejo ambiental. Incluye las figuras de distritos de manejo integral (DMI), distritos de conservación de suelos (DCS), áreas de recreación (AR) y reservas naturales de la sociedad civil (RNSC), dentro de las cuales se puede autorizar el uso sostenible, definido según el Artículo 35 del Decreto único del sector ambiente y desarrollo sostenible (MADS, 2015) así: *Comprenden todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.*

Por lo general, el enfoque de *producción en áreas condicionadas* con sus herramientas debe ser aplicados en estas zonas, con el fin de fortalecer las estrategias de sostenibilidad para la protección de los valores ambientales y la provisión de servicios ecosistémicos.

#### **2.5.4.3 RPA en zonas Reservas forestales de Ley 2 de 1959: Tipo B, C y sin categorizar.**

Estas zonas se refieren a las siete áreas de reserva forestal constituidas mediante la expedición de la Ley 2 de 1959 (Presidencia de la República de Colombia, 1959), que están orientadas para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Estas áreas no hacen parte del SINAP, pero en su interior se pueden encontrar áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y territorios colectivos. En estas, se permite el uso sostenible, el cual se aclara de manera específica en cada una de las 7 resoluciones que determina su ordenamiento.

En esa medida y conforme al proceso de la identificación general de la frontera agrícola (MADR, 2018) estas áreas se pueden incluir dentro de la frontera agrícola, aclarando que las zonas tipo A son de exclusión, mientras que las zonas B y C si se incluyen como condicionadas dado que permiten el desarrollo agropecuario.

Por lo general, el enfoque de *producción en áreas condicionadas* con sus herramientas debe ser aplicados en estas zonas, con el fin de fortalecer las estrategias de sostenibilidad para la protección de los valores ambientales, la provisión de servicios ecosistémicos y en general para mantener el carácter forestal de estas reservas.

#### **2.5.4.4 RPA en zonas condicionadas por áreas condicionadas por gestión del riesgo.**



Según la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo implica además del conocimiento de la existencia de este, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como la posterior recuperación, entendida como rehabilitación y reconstrucción (Presidencia de la República de Colombia, 2012).

En esta medida, las categorías que se encuentran incluidas dentro de la frontera agrícola como áreas condicionadas son las de amenaza muy alta por movimientos en masa y amenaza alta volcánica.

De acuerdo con lo anterior, los deslizamientos o movimientos en masa, comprenden el desplazamiento de material litológico, suelo, roca o cobertura vegetal ladera abajo por acción de la fuerza de gravedad, la influencia de la pendiente del terreno y la cohesión o características del material. Esta amenaza se define como el peligro latente asociado con un fenómeno físico de origen natural que puede presentarse en un lugar y tiempo determinados, y producir efectos adversos en las personas, los bienes y/o el medio ambiente (CEELAT, sf). De otra parte, la amenaza volcánica es un peligro latente de que un evento de origen volcánico se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales (Servicio Geológico Colombiano, sf).

En esta medida, el accionar del sector agropecuario en las zonas de amenaza debe estar direccionado a actividades de identificación de estas zonas, prevención, mitigación, preparación, alerta y respuesta frente a estos riesgos. En las áreas de remoción en masa, las actividades productivas deberán estar relacionadas a la implementación de prácticas agrícolas que contribuyan a controlar la erosión y la sedimentación y que mejoren la estabilidad del suelo. Estas áreas pueden tener altas restricciones para la mayoría de los cultivos y para el desarrollo de la ganadería. Las actividades podrán estar direccionadas a actividades sostenibles, la construcción de terrazas, el mantenimiento de bosques y vegetación natural, implementación de sistemas agroforestales y cultivos permanentes que permitan la conservación del suelo. Adicionalmente, se podrán aplicar enfoques de RPA como el cambio de sistemas productivos o también podrá ser necesario llevar a cabo la sustitución de la actividad agropecuaria, según sea el caso.

En las áreas de amenaza volcánica no se recomienda la presencia de asentamientos humanos ni actividades económicas. Las acciones se encaminan a la reducción de la vulnerabilidad, ya que esta amenaza no es mitigable y puede causar pérdidas económicas por la afectación de las actividades agropecuarias. Adicionalmente, es necesario contar con mapas de amenaza volcánica y con la identificación de las actividades agropecuarias presentes en estas áreas con el fin de establecer las medidas de prevención que pueden

incluir la reubicación de la actividad. En cualquier caso, se podrán contemplar actividades de carácter transitorio que no impliquen altas inversiones por parte del sector.

### **2.5.5 Escenario 5: Zonas con actividades agropecuarias desarrolladas en áreas con condicionantes étnicos y culturales.**

El escenario 5, se refieren a zonas al interior de la frontera agrícola en donde las actividades agropecuarias son permitidas, restringidas o prohibidas de acuerdo con condiciones impuestas por la Ley o por alguna reglamentación. Los condicionantes que se presentan son de tipo étnico y cultural y como ejemplo de esto se cuenta con: resguardos indígenas, tierras de comunidades negras, áreas de reserva de Ley 70, y las áreas arqueológicas.

El desarrollo del sector agropecuario al interior de estas figuras está supeditado a las áreas definidas para tal fin por parte de la autoridad correspondiente, que indicará en sus planes de manejo, planes de vida o planes de etnodesarrollo, una zonificación y reglamentación de usos en donde podrá estar contemplado el desarrollo de actividades agropecuarias con criterios específicos. Es así que, las comunidades indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos especialmente protegidos, en ejercicio de su autonomía, determinan los alcances y necesidades de reconversión productiva agropecuaria, atendiendo lo consensuado en sus instrumentos de planificación.

Para el caso de Tierras de Comunidades Negras y Áreas de reserva de Ley 70 de 1993 (Presidencia de la República de Colombia, 1993), las necesidades de reconversión productiva agropecuaria se enmarcan en el Plan de etnodesarrollo el cual debe reconocer las prácticas tradicionales de producción en pro de garantizar la vida y el desarrollo autosostenible (Ministerio del Interior, 2019). Este plan contempla el pilar de Desarrollo Sostenible, el cual tiene como objetivo proponer las acciones para el uso y aprovechamiento ecológico y racional de los recursos naturales desarrollando prácticas ancestrales e implementando nuevas tecnologías apropiadas. Las transformaciones requeridas podrán ser enmarcadas en planes, programas y proyectos de reconversión productiva agropecuaria.

Para el caso de Resguardos Indígenas declarados, la reconversión productiva de las prácticas agropecuarias se enmarca en el plan de vida el cual es el instrumento autónomo de planificación para las comunidades indígenas resguardadas bajo un título de propiedad colectiva. Los planes de vida brindan las políticas para el manejo del sistema agroambiental del territorio (Ministerio del Interior y DNP, 2018).

## 2.6 Principios rectores de la reconversión productiva agropecuaria

La estrategia de Reconversión Productiva Agropecuaria se orienta por tres principios fundamentales, que deben regir su proceso de planificación e implementación. Estos son la multiescalaridad; la multidimensionalidad y la multisectorialidad.

### 2.6.1 La multiescalaridad de la reconversión productiva agropecuaria

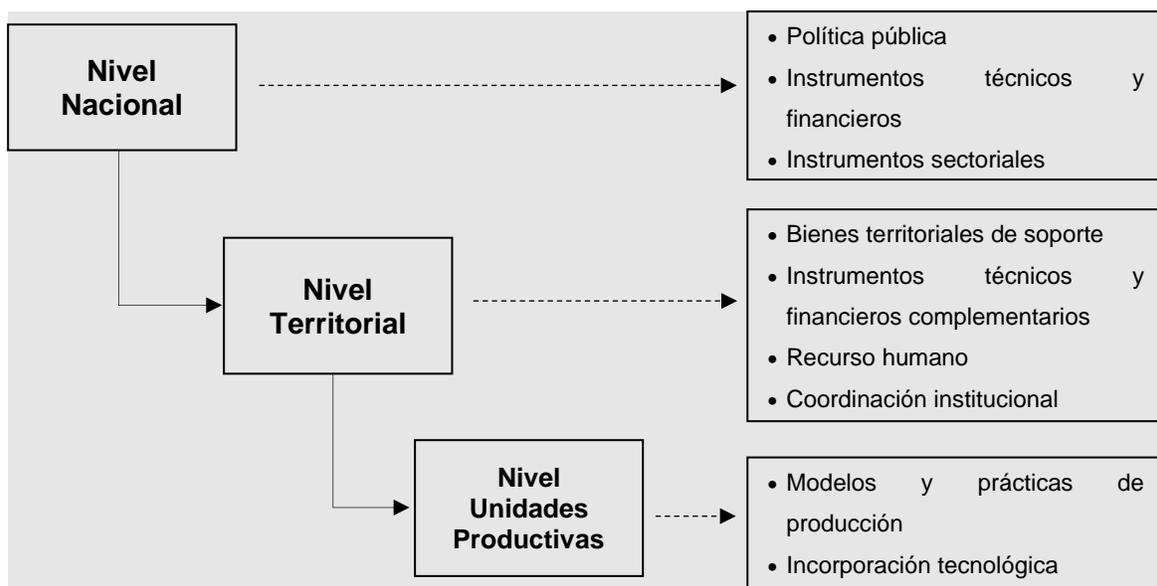
Teniendo en cuenta que la reconversión productiva contempla un conjunto de transformaciones y cambios, los cuales deben darse en diferentes niveles, es necesario definir en cada uno de estos los actores y responsables de su realización. En esa medida, los cambios o ajustes pueden darse en tres niveles: a nivel de las unidades productivas, a nivel de los territorios y a nivel nacional (Figura 4).

Las transformaciones del nivel nacional están orientadas a la revisión y ajuste del marco de política pública para la implementación de la Reconversión Productiva Agropecuaria y al diseño y/o actualización de los instrumentos técnicos y financieros con los que se espera facilitar e impulsar las transformaciones requeridas. En este nivel, se incluyen las acciones identificadas para superar los puntos críticos que, para cada una de las cadenas productivas, constituyen limitantes de productividad.

Las transformaciones a nivel territorial hacen referencia a los cambios o necesidades en relación a bienes y servicios de soporte, como la infraestructura física, los servicios públicos, las tecnologías de información y comunicación (TIC), entre otros. Dentro de este nivel, se incluye igualmente todos los ajustes referidos a transformaciones educativas y de formación técnica y profesional. A nivel sectorial se deben precisar los instrumentos que apoyen y promuevan las transformaciones requeridas para superar los limitantes propios de productividad. Por último, es desde este nivel donde se deben resolver las fallas de coordinación entre actores públicos y privados, nacionales y regionales. En este nivel se encuentra la propuesta metodológica de este documento para abordar la elaboración de planes maestros de reconversión productiva agropecuaria y los lineamientos para la RPA a nivel territorial.

Las transformaciones a nivel de los sistemas productivos hacen referencia a los cambios en los modelos de producción y prácticas productivas que se deben incorporar para alcanzar una mayor eficiencia y sostenibilidad en las unidades de producción agropecuaria y que usualmente están a cargo del productor.

Figura 4. Niveles de la Reconversión Productiva Agropecuaria



Fuente: UPRA, 2022

Los tres niveles propuestos, guardan coherencia con la tipología de los determinantes de la productividad, de acuerdo con su alcance, propuestos en la política nacional de desarrollo productivo, expuesta en el documento CONPES 3866 (DNP, 2016), como se verá en el marco de política.

### 2.6.2 La multidimensionalidad de la reconversión productiva agropecuaria

De manera general tiende a plantearse que la RPA sólo implica la realización de un conjunto de transformaciones a nivel técnico-productivo. Sin embargo, el aumento de la productividad está articulada a una serie de transformaciones en diferentes dimensiones como son: la económica que soporta el elemento de competitividad; la social, que incorpora elementos de inclusión y equidad; la ambiental, que soporta la sostenibilidad y la político-institucional, que facilita la participación y mejora la gobernabilidad.

---

#### Dimensión económica.

---

Esta dimensión es la responsable del desarrollo de la competitividad, soportada sobre la mejora de la productividad. Entre los elementos que abarca esta dimensión se encuentran: la innovación, mediante la adaptación e incorporación de tecnología; acceso a activos productivos (tierra, riego e infraestructura); acceso a servicios, especialmente aquellos que potencian el desarrollo productivo (extensión



agropecuaria, financiamiento e investigación); consolidación y creación de nuevos mercados; transformación y valor agregado e industrialización.

---

### *Dimensión social.*

---

Esta dimensión comprende aspectos relacionados con el fortalecimiento del desarrollo humano, las capacidades laborales y productivas de la mano de obra, a través de procesos de formación técnica y educación continuada; la promoción y fortalecimiento de procesos organizativos; los sistemas de valores y prácticas culturales asociadas a la producción, y el impulso a nuevos modelos organizacionales en torno a las empresas y unidades de producción. También puede contemplarse dentro de esta dimensión los aspectos relacionados con la regularización de la propiedad rural.

---

### *Dimensión ambiental.*

---

En torno a esta giran todos los elementos relacionados con la gestión y uso adecuado de los recursos naturales y servicios ecosistémicos que soportan la producción agropecuaria, especialmente en lo relacionada con el agua y los suelos. Abarca aspectos relacionados con el cierre de la frontera agrícola, la preservación de ecosistemas estratégicos, la prevención y mitigación de factores que conducen al cambio climático, el uso eficiente de los recursos naturales, la preservación de la biodiversidad biológica y la agrobiodiversidad y la producción agropecuaria inocua y sostenible.

---

### *Dimensión político-institucional.*

---

Comprende todos los elementos relacionados con la institucionalidad, la gobernanza, la cooperación y responsabilidad compartida de los actores en cada una de las escalas. Entre los elementos que desarrolla están los de participación cualificada y fortalecimiento de los espacios de planificación y toma de decisiones,

la articulación entre los las distintas entidades públicas y sus niveles correspondientes, la claridad en la ejecución de las acciones, el aporte de recursos técnicos y financieros para la ejecución de las mismas, la concertación y suscripción de pactos, la transparencia en la ejecución de los recursos, el manejo de la información y los sistemas de seguimiento y monitoreo de las metas y resultados propuestos.

La multidimensionalidad de la reconversión productiva agropecuaria no sólo determina la necesidad de considerar acciones en cada una de las dimensiones, sino que implica la consideración de las relaciones existentes entre las mismas dimensiones. El abordaje sistémico de la reconversión productiva es indispensable para alcanzar los objetivos de competitividad y sostenibilidad del sector. En este sentido, la Tabla 5 muestra temas que conciernen a la reconversión productiva agropecuaria y que precisan de la concurrencia de acciones en más de una de las dimensiones.

Tabla 5. Aspectos de la multidimensionalidad de la estrategia de Reconversión Productiva Agropecuaria

Dimensiones	Económica	Social	Ambiental	Política-Institucional
<b>Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la productividad.</li> <li>• Mejoramiento de la rentabilidad de los negocios.</li> <li>• Fortalecimiento de las cadenas productivas.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso y conformación de clúster y/o conglomerados.</li> <li>• Acceso a activos productivos.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión económica.</li> <li>• Agricultura campesina, familiar y comunitaria.</li> <li>• Seguridad alimentaria.</li> <li>• Reducción de la pobreza monetaria rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción agropecuaria en ecosistemas estratégicos.</li> <li>• Concesiones de agua.</li> <li>• Mitigación de impactos ambientales por producción agropecuaria.</li> <li>• Ordenamiento territorial y productivo.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frontera agrícola.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovación e investigación.</li> <li>• Infraestructura local y territorial de soporte para la producción agropecuaria.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes y servicios públicos.</li> <li>• Subsidios y apoyos técnicos.</li> </ul> </li> <li>• Financiación.</li> </ul>



Dimensiones	Económica	Social	Ambiental	Política-Institucional
<b>Social</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo humano</li> <li>• Fortalecimiento de capacidades laborales, técnicas y productivas.</li> <li>• Promoción y fortalecimiento de procesos organizativos.</li> <li>• Impulso a procesos organizacionales empresariales.</li> <li>• Regularización de la propiedad rural para sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenamiento territorial.</li> <li>• Educación y formación ambiental.</li> <li>• Sustitución de actividades agropecuarias en áreas por fuera de la frontera agrícola.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacios de participación, decisión y concertación.</li> <li>• Pactos y acuerdos.</li> <li>• Seguimiento y monitoreo a los objetivos y metas.</li> </ul>
<b>Ambiental</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación de ecosistemas estratégicos.</li> <li>• Restauración ecológica en áreas por fuera de la frontera agrícola.</li> <li>• Usos del suelo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración de recursos naturales.</li> <li>• Ordenamiento territorial.</li> </ul>
<b>Política Institucional</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianzas estratégicas público privadas</li> <li>• Espacios de planificación y decisión.</li> </ul>

Dimensiones	Económica	Social	Ambiental	Política-Institucional
				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación de la oferta institucional.</li> </ul>

Fuente: UPRA, 2022

### 2.6.3 La multisectorialidad de la reconversión productiva agropecuaria

A pesar de que la reconversión productiva agropecuaria es una estrategia sectorial, algunos de los limitantes que afectan la productividad y sostenibilidad de los sistemas productivos agropecuarios, requieren para su gestión la concurrencia de otros sectores. En el caso de la dimensión social, es preciso para todos los procesos de formación, capacitación técnica y laboral, la articulación con entidades especializadas, como las Instituciones de Educación Superior (IES) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). De forma similar, para la planificación, gestión y administración de los recursos naturales soportes para la producción, como es el agua, es imprescindible el trabajo coordinado con las Autoridades Ambientales.

De igual manera, es fundamental contar con la participación de los entes territoriales, quienes no sólo cooperan con temas productivos y aportes técnicos y financieros, sino que muchas veces son los responsables de proveer los bienes e infraestructura de soporte para la producción, cuyo efecto sobre la reducción de costos es indiscutible, por lo que se establece una relación directa con el incremento de la productividad

### 2.7 El papel de la reconversión productiva en el ordenamiento productivo agropecuario nacional y territorial

Dado que la estrategia hace parte integral del proceso de ordenamiento productivo agropecuario, su implementación puede darse a través de diferentes vías, como se muestra en la Figura 5. De acuerdo con este proceso y su multidimensionalidad, las estrategias de RPA pueden contemplarse en los diferentes instrumentos de política pública relacionados con el sector o que tienen en efecto sobre este, como los relacionados con la planificación territorial

Figura 5. Rutas para la implementación de la estrategia de RPA.



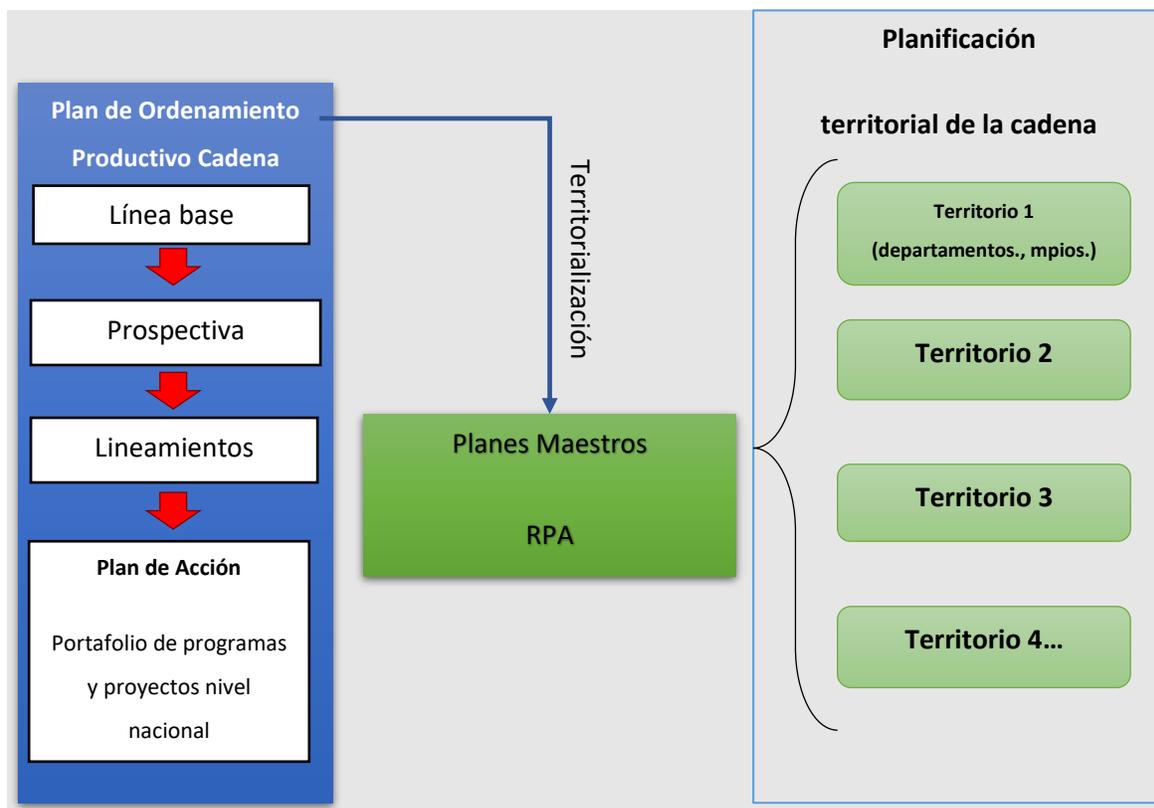
Fuente: UPRA, 2022

### 2.7.1 RPA como estrategia para la territorialización del Ordenamiento Productivo de cadenas agropecuarias prioritizadas

El ordenamiento productivo y social de la propiedad rural de las cadenas agropecuarias es un proceso de planificación estratégica, de carácter técnico y político, que se formula de forma participativa con actores públicos y privados para cadenas productivas agropecuarias prioritizadas por el MADR y que busca contribuir a mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria, la competitividad y la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, bajo principios de responsabilidad social, sostenibilidad ambiental y desarrollo económico (MADR, 2017).

En esa medida, es un proceso que sigue un modelo de planificación e implementación de arriba hacia abajo, por lo que es necesario precisar los lineamientos a nivel de cada una de las zonas, teniendo en cuenta sus especificidades y capacidades. Por lo tanto, el plan de ordenamiento productivo de las cadenas agropecuarias prioritizadas se territorializa de acuerdo con la división por zonas o unidades definidas para la gestión interna de la cadena, a través de la construcción de Planes Maestros de Reconversión Productiva Agropecuaria (PMRPA), como se observa en la Figura 6. Estos planes maestros de RPA, son el instrumento a través del cual se precisan las acciones para cada una de las regiones de la cadena, de acuerdo con la propuesta estratégica definida en el plan de ordenamiento productivo. Los planes maestros son instrumentos para facilitar el logro de los objetivos, resultados y metas trazadas en la planificación del ordenamiento productivo de las cadenas agropecuarias y para ello identifican los desafíos locales como medio para determinar los requerimientos de reconversión productiva.

Figura 6. Articulación de la Reconversión Productiva Agropecuaria.



Fuente: UPRA, 2022

### 2.7.2 La reconversión productiva agropecuaria como estrategia del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural departamental

El ordenamiento productivo y el ordenamiento social de la propiedad rural a nivel territorial/departamental se materializa mediante una serie de instrumentos que, partiendo de la necesidad de fortalecer el ordenamiento y desarrollo territorial, proponen lineamientos y herramientas técnicas que facilitan la comprensión del sector agropecuario a nivel local y fortalecen la definición de estrategias de largo plazo de acuerdo con la visión de desarrollo agropecuario propuesta.

Lo anterior parte de reconocer y analizar el territorio integralmente, motivo por el cual es importante la incorporación y la articulación del ordenamiento productivo en los planes de desarrollo en todas los niveles; así como en los de ordenamiento territorial (POD y POT) con el fin de optimizar el desarrollo rural y mejorar la competitividad en el sector y disminuir los conflictos de uso del suelo, manteniendo un equilibrio entre la producción agropecuaria y el uso eficiente del suelo enfocado hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental



En esta medida, se realizan aportes que permiten priorizar alternativas productivas agropecuarias, conocer el potencial de las tierras para las alternativas, establecer la estrategia de regularización de la propiedad rural, establecer un plan departamental de riego, y definir áreas estratégicas para el sector agropecuario, entre otras. Como parte de este conjunto de instrumentos, se formulan lineamientos para la reconversión productiva agropecuaria a partir de análisis de rentabilidad y el potencial para las alternativas agropecuarias priorizadas, identificando porciones de territorio que se diferencian según los escenarios definidos en la Figura 3. En esta medida, en el contexto departamental o territorial, se logran identificar porciones del territorio que cuentan con condiciones adecuadas de aptitud y rentabilidad que deben ser mantenidas o áreas que requieren intervenciones de mayor intensidad para superar brechas territoriales que impiden el adecuado desempeño en términos de la rentabilidad y productividad. De igual manera, tiene en cuenta los territorios que, por sus condiciones especiales, requieren apoyarse en alguno de los enfoques de la RPA (Figura 2) para adecuarse a las obligaciones en materia ambiental o social. Para este proceso, la UPRA cuenta con una guía que orienta metodológicamente los pasos a seguir, denominada *Guía técnica para la formulación de lineamientos para el POD a partir del análisis de escenarios de reconversión productiva agropecuaria* (Londoño, García, & Higuera, 2021).

Adicional a lo anterior, es de aclarar que con algunos territorios se adelantó la formulación de la Estrategia de desarrollo agropecuario–POPSR (Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural) como instrumento de planificación del sector agropecuario, de largo plazo y adoptados mediante ordenanza. Estos planes, vincularon la reconversión productiva agropecuaria, a través de tres elementos:

- mediante la priorización de alternativas productivas para el departamento, teniendo en cuenta las ventajas comparativas del territorio, así como el comportamiento de los mercados.
- Mediante las estrategias e instrumentos propuestos para el mejoramiento del desempeño de los sistemas de producción y negocios agropecuarios, como lo es la evaluación de tierras a nivel departamental, y
- Mediante un componente estratégico que definía programas, acciones y lineamientos en torno a las necesidades de desarrollo agropecuario y su vinculación del plan a otros instrumentos de planificación y desarrollo territorial, con el fin de fortalecer la gestión adecuada del suelo rural en POD y POT.

En la actualidad los departamentos de: Tolima, Cesar, Atlántico, Meta, Quindío, Nariño, Antioquia, Huila cuentan con planes formulados y se espera que el rol de este instrumento sea fortalecido para otros territorios en el marco de los Planes Integrales de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial liderados por la Agencia de Desarrollo Rural en donde se podrán

ver reflejadas acciones de RPA de acuerdo con el grupo de herramientas actualmente elaboradas por la UPRA.

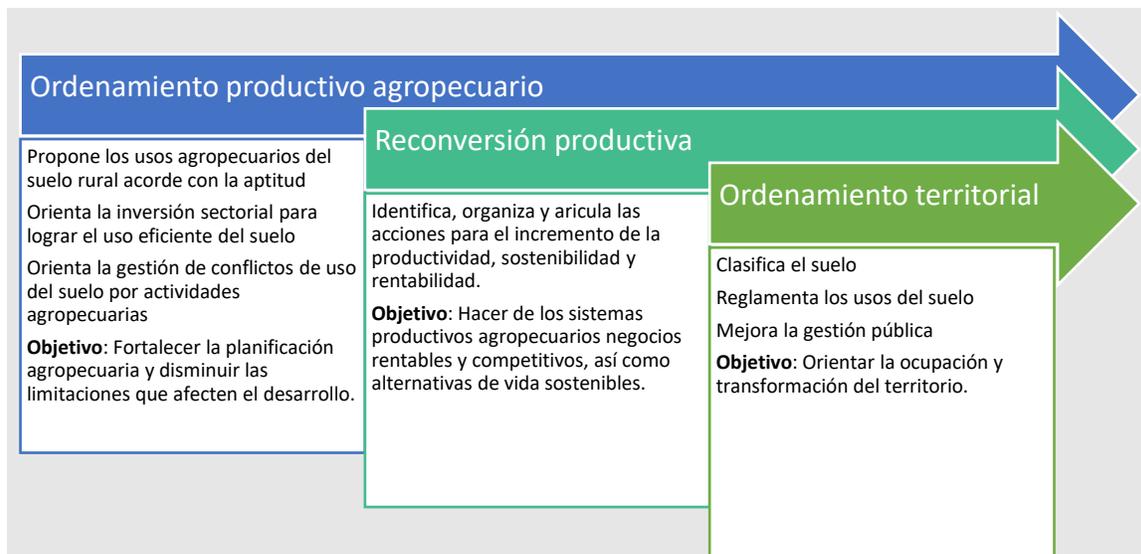
## **2.8 El papel de la Reconversión Productiva Agropecuaria en el Ordenamiento Territorial**

La concepción del ordenamiento territorial agropecuario debe ser coherente con el concepto de ordenamiento territorial adoptado en la Constitución y las leyes colombianas. En este sentido, el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997), define el ordenamiento territorial como un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, con el fin de disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medioambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Massiris, 2018).

Por lo anterior, se debe orientar la planificación de la ocupación, uso y transformación del territorio rural agropecuario para el largo, mediano y corto plazo, mediante la identificación, distribución, organización y regulación de las actividades agropecuarias y el establecimiento de criterios, prioridades e instrumentos de gestión. En este sentido, las administraciones municipales como las departamentales deben elaborar su modelo territorial, que incluya el componente agropecuario con visión de largo plazo, identificando para ello los objetivos y estrategias de desarrollo sectoriales, así como una propuesta de estructura territorial, una estrategia de ocupación y de uso del territorio para el mediano y corto plazo, que concrete la visión de desarrollo propuesta (Massiris, 2018). En esta medida, el ordenamiento territorial en su ámbito rural y desde una perspectiva agropecuaria, debe hacer énfasis en la orientación física espacial, en la regulación de la ocupación, del uso y la transformación de las tierras agropecuarias, a partir de la planificación sectorial propuesta, como se observa en la Figura 7.

Es así como la reconversión productiva agropecuaria (RPA), relacionada con los aspectos del ámbito económico de los POT, y que busca la transformación de las tierras y de los sistemas de producción agropecuaria, es relevante al momento de interpretar el sistema o territorio en el cual se encuentra, por lo que debe ser parte del proceso de ordenamiento territorial como una de las estrategias con las que cuenta para impulsar las transformaciones que limitan la productividad y como alternativa para jalonar el desarrollo (Massiris, 2018).

Figura 7. Ordenamiento territorial, ordenamiento productivo agropecuario y reconversión productiva agropecuaria.



Fuente: UPRA, 2022

De igual manera, en aquellas zonas donde se presenten condicionantes de la frontera agrícola (MADR, 2018), la RPA proporciona un marco de trabajo a través del cual se planifican e implementan transformaciones en los modelos de producción y de ocupación de la tierra, con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en los instrumentos que planifican y gestionan el uso del suelo rural en estas áreas.

Es importante tener en cuenta que existen instrumentos de planificación de nivel nacional, regional, departamental o municipal, donde el desarrollo rural agropecuario (y por ende la RPA), se consideran objetivos transversales que deben proponerse y ejecutarse de manera articulada. Por lo tanto, es relevante tener presente las diferentes escalas de aplicación y las competencias propias de cada nivel e instrumento, para así proponer estrategias de RPA apropiadas. En la Figura 8 se observan las escalas y los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial para su apropiada articulación y territorialización en relación con los planes de ordenamiento productivo agropecuario y planes maestros de RPA, en donde los objetivos nacionales deben encontrarse con las necesidades y visiones de desarrollo local.

Figura 8. Integración de los instrumentos de planificación y desarrollo nacional, regional, departamental y municipal



Fuente: UPRA, 2022

Bajo el entendido que los planes maestros de reconversión productiva agropecuaria para cadenas a nivel nacional se pueden encontrar en proceso de elaboración, se espera que por medio de las herramientas de la estrategia de ordenamiento rural agropecuario departamental, se identifiquen aspectos relacionados con la RPA y con las necesidades de gestión de conflictos por el uso del suelo desde la visión del sector agropecuario, frente a los demás sectores presentes en un territorio como insumo para la formulación de planes de ordenamiento departamental y en todo caso, cuando se cuente con planes maestros de RPA formulados, estos deberán ser tenidos en cuenta como lineamientos dirigidos a entidades territoriales para que las estrategias allí dispuestas sean vinculados a la planificación territorial.

Para la vinculación de la RPA a los Planes de Ordenamiento Departamental (POD), se aportará información de los planes maestros de RPA para cadenas cuando estén disponibles, así como los lineamientos para la RPA a nivel departamental.

### 2.8.1 Gestión de conflictos de uso del suelo en el Ordenamiento Territorial

A partir del documento de Análisis de conflictos en el Ordenamiento Territorial y productivo que afectan el uso eficiente del suelo rural elaborado por la Unidad de planificación rural agropecuaria (UPRA, 2018), los conflictos se pueden originar por las siguientes causas:

- Debilidad en los contenidos del componente rural de los POT.
- Débil reconocimiento de actividades agropecuarias como determinantes de superior jerarquía.
- Procesos de expansión urbana sobre las áreas rurales.
- La normatividad sectorial minera y de turismo desarticulada de la normativa e instrumentos de ordenamiento territorial municipal.
- Desarticulación intersectorial en la planeación de obras de infraestructura.



En este sentido, estos conflictos corresponden a “aquellas unidades de suelo rural agropecuario en las que confluyen intereses de otras entidades de carácter sectorial y/o en las que existen situaciones de hecho u ocupaciones que expresan conflictos de uso” (UPRA, 2015), por lo que la RPA se constituye como una de las estrategias para la gestión de los conflictos por el uso del suelo rural, porque permite armonizar los usos habilitados en los instrumentos de ordenamiento territorial con los modelos de producción y las intensidades de uso permitidas.

## **2.9 Instrumentos institucionales para la planificación y gestión de la Reversión Productiva Agropecuaria**

De acuerdo con el marco jurídico vigente, se cuentan con cuatro instrumentos que vinculan la reversión productiva agropecuaria:

### **a) Planes maestros de reversión productiva agropecuaria.**

En cumplimiento a lo establecido en el Artículo 14 del Decreto 4145 de 2011 (Presidencia de la República de Colombia, 2011), es función de la Dirección de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras de la UPRA dirigir los estudios necesarios para establecer los lineamientos técnicos para la elaboración y adopción de Planes Maestros de Reversión Productiva.

Estos planes son el instrumento a partir del cual se territorializan las acciones definidas en el plan de acción del ordenamiento productivo de una cadena, precisando las requeridas para superar los limitantes que afectan la productividad y sostenibilidad, a escalas regionales y departamentales teniendo en cuenta las especificidades y necesidades del territorio y en atención a la política Nacional de Desarrollo Productivo definida en el CONPES 3866 (DNP, 2016), que indica 3 grupos para las acciones a proponer:

1. Eficiencia de las unidades productivas
2. Mejoramiento de los factores productivos
3. Fortalecimiento del entorno competitivo

En capítulos siguientes se describirá en detalle el proceso metodológico para abordaje de estos planes.

### **b) Los Planes graduales de reversión como parte de los procedimientos para la adjudicación de baldíos.**

En el marco de la reglamentación del Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994), y como parte de las reglas de la diligencia para la inspección ocular del procedimiento para la adjudicación de terrenos baldíos, se establece que cuando la explotación económica adelantada sobre el terreno baldío no corresponda a la aptitud agropecuaria de los suelos que se establezca en la inspección ocular, se dejará constancia de ello en el expediente y se ordenará suspender el procedimiento, hasta cuando el



petionario adopte un plan gradual de reconversión tal como se menciona en el Artículo 2.14.10.5.8 del Decreto 1071 de 2015 (MADS, 2015)

### **c) Planes, programas y proyectos de reconversión productiva de actividades agropecuarias de alto impacto en los páramos**

Como parte de la regulación y gestión de los ecosistemas de páramos delimitados, las autoridades ambientales regionales deberán generar los espacios de participación, en el marco de la zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos para el efecto hayan expedido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tal como lo menciona el Artículo 15 de la Ley 1930 de 2018 (Presidencia de la República de Colombia, 2018).

Los planes, programas y proyectos de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias de alto impacto, los cuales propenderán por mejorar la calidad de vida de los habitantes tradicionales de estas zonas y deberán ser vinculados de manera prioritaria a título individual o a través de las asociaciones existentes como se expresa en el Artículo 18 Ley 1930 de 2018 (Presidencia de la República de Colombia, 2018). Para esto, las autoridades regionales y locales del Sistema Nacional Ambiental (SINA), así como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas serán las encargadas del diseño, estructuración y contratación de estos proyectos, bajo los lineamientos que establezca el plan de manejo del páramo tal como lo establece el artículo 18 Ley 1930 de 2018 (Presidencia de la República de Colombia, 2018).

Al respecto, es de aclarar que la aplicación de los planes programas y proyectos de reconversión productiva agropecuaria podrá darse únicamente sobre páramos zonificados y dentro de estos al interior de las zonas donde se permita el uso sostenible del suelo y dentro de este, las actividades agropecuarias de bajo impacto.

### **d) Estrategia de reconversión en el Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES)**

Es una línea de acción estratégica del Plan de Desarrollo Integral para la ZIDRES, por medio de la cual se da cumplimiento a los lineamientos de la política nacional de ordenamiento social propiedad y productivo la tierra rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tal como lo estipula el Artículo 2.18.1.1 del Decreto 1273 de 2016 (MADR, 2016). El objetivo del plan es contribuir en la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural (UPRA, 2018).

Bajo el contexto anterior, la reconversión productiva agropecuaria para las zonas ZIDRES tiene como objetivo mejorar el potencial productivo de los territorios rurales, fomentando la



sostenibilidad e incrementando la competitividad de los sistemas agropecuarios. De igual manera, a partir de la reconversión se busca mitigar los conflictos del territorio en forma multidimensional, es decir, teniendo en cuenta los aspectos biofísicos, económico-productivos, culturales y científico-tecnológicos. Para ello, el Plan establece la directriz de propender por procesos de reconversión productiva en el territorio de manera ordenada, gradual y voluntaria, implementando modelos demostrativos que evidencien la viabilidad económica y ambiental de estos procesos (UPRA, 2018). La estrategia reconoce dos tipos de reconversión: cambio de uso actual por otro más competitivo y transformación tecnológica.

## 2.10 Articulación de la RPA con otros instrumentos

Dentro del marco de la política nacional existen herramientas que permiten la gestión e implementación de la reconversión productiva agropecuaria en los departamentos y municipios a nivel nacional articulados con los elementos de planeación territorial. A continuación, se describen los principales instrumentos:

### a) Plan Departamental de Extensión Agropecuaria – PDEA

Con la expedición de la Ley 1876 de 2017 (Presidencia de la República de Colombia, 2017), se creó el Sistema Nacional e Innovación Agropecuaria (SNIA) y para su ejecución se estableció los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), como uno de sus instrumentos a través de los cuales se planifica –cuatrienalmente-, las necesidades del servicio de extensión agropecuaria, de acuerdo con las especificidades de cada uno de los Departamentos y las alternativas productivas identificadas en cada una de estas.

Para la reconversión productiva agropecuaria, los servicios de la extensión agropecuaria son fundamentales por cuanto comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos, y comportamientos que benefician su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad.

De otro lado, la vinculación de los requerimientos de reconversión con los ejes estratégicos de los PDEA permite la articulación con los instrumentos de planeación departamental y municipal de desarrollo territorial. En la Tabla 6; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se muestra la relación entre los ejes estratégicos de los PDEA y el proceso de RPA.

Tabla 6. Relación de los ejes estratégicos de los PDEA con el proceso de la reconversión productiva agropecuaria.

Ejes Estratégicos	Ejes Temáticos	RPA
Desarrollo de capacidades humanas integrales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productividad</li> <li>• Inclusión productiva</li> <li>• Agregación de valor</li> <li>• Comercialización</li> <li>• Sanidad e inocuidad</li> <li>• Infraestructura</li> <li>• Ordenamiento productivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalece capacidades técnicas y promueve la adopción e implementación de buenas prácticas agropecuarias.</li> <li>• Genera valor agregado e impulsa la innovación para el mejoramiento de la productividad y competitividad.</li> <li>• Mejora el acceso mercados.</li> </ul>
Desarrollo de capacidades sociales integrales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competitividad territorial</li> <li>• Inclusión social</li> <li>• Fortalecimiento y gestión de capacidades institucionales y articulación con cadenas productivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalece los procesos asociativos, promueve la organización de los productores.</li> <li>• Impulsa nuevos arreglos empresariales y la formalización. Capacitación y acceso a la formación técnica.</li> </ul>
Acceso y aprovechamiento efectivo de la información de las TIC's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a la información y uso de TIC's</li> <li>• Adopción de tecnología y productos tecnológicos</li> <li>• Acceso y aprovechamiento de la información de apoyo, tecnologías y productos tecnológicos.</li> <li>• Promoción de la investigación, innovación y transferencia de tecnología agropecuaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalece la capacidad de los productores para el desarrollo y fortalecimiento de competencias para la adopción y manejo de nuevas tecnologías y sistemas de información.</li> </ul>
Gestión sostenible de los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias de producción acordes con el cambio y variabilidad climática</li> <li>• Reconocimiento del entorno natural para la planificación productiva de las unidades agropecuarias</li> <li>• Promueve el desarrollo productivo sostenible con el medio ambiente</li> <li>• Fomenta el cumplimiento de la normatividad ambiental</li> <li>• Incentiva la implementación de medidas que contribuyan a mitigar efectos de los fenómenos climáticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomenta actividades agropecuarias al interior de la frontera agrícola, acordes con la aptitud de uso del suelo.</li> <li>• Genera capacidades a los productores en la adopción de estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático.</li> </ul>
Participación de productores en	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionalidad rural</li> <li>• Incentivos financieros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propicia la articulación de la oferta institucional para atender</li> </ul>

Ejes Estratégicos	Ejes Temáticos	RPA
espacios de política pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empoderamiento y autogestión de soluciones</li> <li>• Fortalecimiento institucional para el desarrollo agropecuarios y rural</li> </ul>	las necesidades de reconversión productiva agropecuaria.

Fuente: UPRA, 2021.

**b) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET.**

A través del pilar de reactivación económica de los planes maestros de estructuración de los PDET, se priorizan las alternativas productivas agropecuarias y no agropecuarias de cada región y se trazan las acciones de corto, mediano y largo plazo para la reactivación económica. Esto permite poner en marcha con celeridad y planificación los instrumentos de la reforma rural integral en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional que va a reflejar la visión colectiva de los actores del territorio.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron creados mediante el Decreto 893 de 2017 (MADR, 2017), como elementos de planificación y gestión a 10 años para la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) de manera prioritaria en los territorios más afectados por el conflicto armado y con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y débil acompañamiento institucional. Se implementan en 16 subregiones compuestas por 170 municipios de 19 departamentos priorizados. Los PDET se desarrollan bajo tres fases: ámbitos veredal, municipal y subregional. En la fase del ámbito veredal cada uno de los 170 municipios dividido en núcleos veredales se eligen delegados los cuales están encargados de construir una visión de desarrollo productivo y social del municipio los cuales se enfocan en diseñar y aprobar los Pactos Comunitarios para la Renovación Territorial (PCTR), a partir de esto se establece la fase municipal en la cual se construye en pacto municipal con la participación de instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales, y finalmente se pasa a la fase subregional en la cual se conciertan y aprueban los planes de acción que se consolidarán en los 16 núcleos PDET.

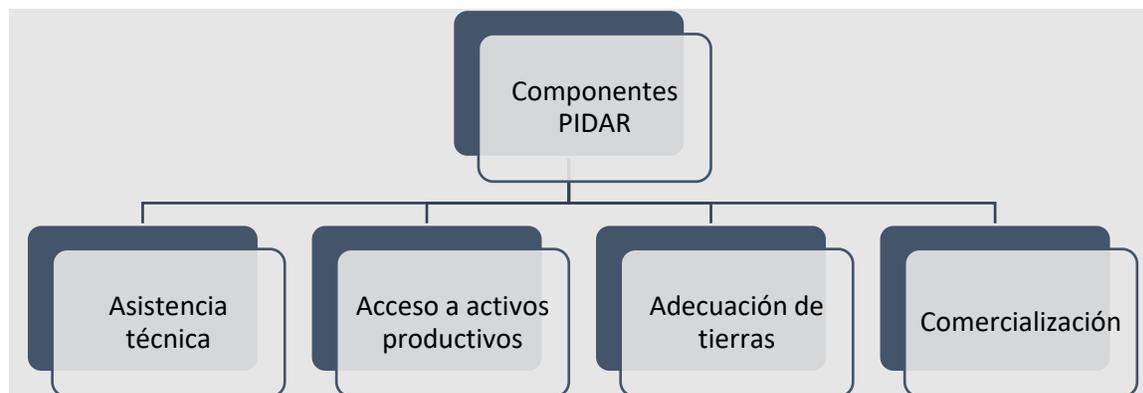
Dentro del marco de la formulación e implementación de esta estrategia se tienen en cuenta la incorporación de elementos de definición y cierre de frontera agrícola, protección en Áreas de Especial Interés Ambiental, uso adecuado del suelo, zonificación ambiental participativa y reconversión productiva para mejorar el uso de la tierra e implementación de sistemas productivos sostenibles. Adicionalmente, se requiere la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo, con los planes de desarrollo territorial y con los instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio.

En esta medida, se estableció el Plan de la zonificación ambiental de las subregiones PDET, elaborado por el MADS y adoptado mediante la Resolución 1608 de 2021 (MADS, 2021), en donde se presentan nueve categorías, de las cuales únicamente se aplicará la reconversión productiva agropecuaria en aquellas que se incorporen a la frontera agrícola.

### c) Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR

Los PIDAR son iniciativas productivas que contemplan actividades limitadas en el tiempo y que utilizan parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado en el sector rural, enfocadas a incentivar la generación de ingresos o excedentes de producción, para contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país. (ADR, 2020). Tiene cuatro componentes indicados en la Figura 9.

Figura 9. Componentes de los PIDAR.



Fuente: UPRA, 2021.

A través de los PIDAR se establecen intervenciones integrales a pequeños y medianos productores, relacionadas con actividades de producción agrícolas, pecuarias, acuícolas y/o pesqueras, forestales u otra actividad productiva o comercial relacionada con el sector rural, en todo el territorio nacional siempre y cuando estén articuladas a los lineamientos y criterios de política agropecuaria definida por el gobierno nacional (ADR, 2020). Estos proyectos se dividen en tres tipos:

- **Proyectos Estratégicos Nacionales:** Son presentados por la presidencia de la república y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y están articulados con el Plan Nacional de Desarrollo, el plan básico de Ordenamiento Territorial, el Esquema de



Ordenamiento Territorial y los documentos de política aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y los acuerdos de paz.

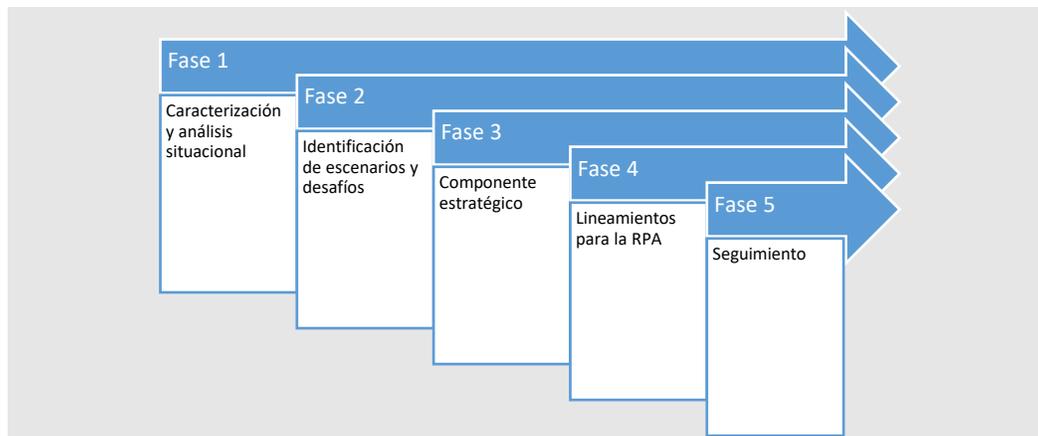
- **Proyectos de Iniciativa Territorial:** Son presentados por entidades territoriales o esquemas asociativos territoriales ante la ADR con el fin de obtener cofinanciación. Estos proyectos deben de estar articulados con los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y estar enmarcados en uno o varios de los instrumentos de planificación y política pública territorial tales como: Planes de desarrollo departamentales o municipales; Planes Integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial PIDARET, Planes departamentales de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad, Planes de Extensión Agropecuaria PDEA, Programas de Desarrollo con enfoque territorial PDET , Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y con los Planes de Ordenamiento Territorial articulados con las estrategias de ordenamiento productivo de los departamentos.
- **Proyectos de Iniciativa Asociativa:** Son presentados por Organizaciones Sociales, Comunitarias y productivas rurales orientas a fortalecer las gestión agropecuaria y rural de dichas organizaciones. Deben estar articulados con los lineamientos de política definidos por el MADR y articulados con la política pública del departamento.

### 3. Ruta metodológica para la formulación de Planes Maestros de Reconversión Productiva Agropecuaria

El ingreso a la estrategia de reconversión productiva agropecuaria puede darse a través de tres ámbitos: el primero, a través de los procesos de ordenamiento productivo de las cadenas agropecuarias; el segundo, por medio del proceso de ordenamiento productivo departamental, y el tercero mediante procesos puntuales, producto de situaciones no previstas, principalmente de mercados, que afectan una cadena o un conjunto de sistemas productivos, que requieren de transformaciones. A partir de los elementos expuestos en los capítulos anteriores, se presenta a continuación las fases metodológicas para abordar la formulación de planes maestros de RPA, como se muestra en la Figura 10.

Cabe recordar que estos planes son el instrumento a través del cual, el plan de acción del ordenamiento productivo de una cadena, precisa y territorializa las acciones requeridas para superar los limitantes que afectan la productividad y sostenibilidad, a escalas regionales y departamentales teniendo en cuenta las especificidades y necesidades del territorio.

Figura 10. Fases para la formulación de Planes Maestros de Reconversión Productiva Agropecuaria



Fuente: UPRA, 2021.

#### 3.1. Caracterización y análisis situacional.

**Objetivo:** Caracterizar cada una de las unidades territoriales sobre la cual se implementará la estrategia de reconversión productiva agropecuaria.

**Metodología:** Consulta y análisis de fuentes secundarias de información, revisión de línea base y análisis situacional del plan de ordenamiento productivo, documentos técnicos y estadísticos del gremio, Sistemas de Información Geográfica (SIG), entre otros, para lo cual

es conveniente tener en cuenta la lista de chequeo de información que se presenta en la Tabla 7 Esta fase busca conocer cuál es la situación del territorio.

Tabla 7. Lista de chequeo de información en la etapa de caracterización y análisis situacional.

RPA a nivel de cadena
<ul style="list-style-type: none"> <li>• División espacial de gestión territorial reconocida por la cadena.</li> <li>• Análisis situacional del plan de ordenamiento productivo de la cadena</li> <li>• Indicadores de área producción y Rendimiento.</li> <li>• Costos de producción por unidad de área cuando estén disponibles.</li> <li>• Número y localización de las unidades productoras agropecuarias (UPA).</li> <li>• Frontera agrícola, sus condicionantes y exclusiones legales</li> <li>• Aptitudes agropecuarias relacionadas con la cadena productiva.</li> </ul>

*Fuente: UPRA, 2021.*

**Producto:** documento técnico para cada una de las regiones de la cadena en cuestión en donde se describan la situación actual de la cadena. Se deberá dar especial atención a los diferentes ámbitos en los que se desarrollan los Planes de ordenamiento productivo, esto es:

- Características generales de la región
- Aspectos de productividad y competitividad de la cadena en la región
- Aspectos relacionados con la gestión ambiental de la cadena en la región
- Aspectos relacionados con el desarrollo social de la cadena en la región
- Aspectos relacionados con la capacidad institucional de la cadena en la región

### 3.2. Identificación de escenarios y desafíos.

**Objetivo:** Identificar los desafíos locales para la cadena y el escenario de reconversión en el que se encuentran sus territorios, para alcanzar objetivos propuestos en el plan de ordenamiento productivo de la cadena.

**Metodología:** Identificación de problemáticas locales a partir del análisis situacional regionalizado con sus respectivos indicadores. Cada problemática se presenta a manera de desafío, clasificado por cada uno de los ámbitos del POP. Estos desafíos deben ser



priorizados y retroalimentados de manera participativa con actores estratégicos locales. A manera de resumen, esta fase busca conocer las necesidades de la región.<sup>3</sup>

**Productos:** Documento con los desafíos regionales priorizados de manera participativa.

### 3.3. Componente estratégico

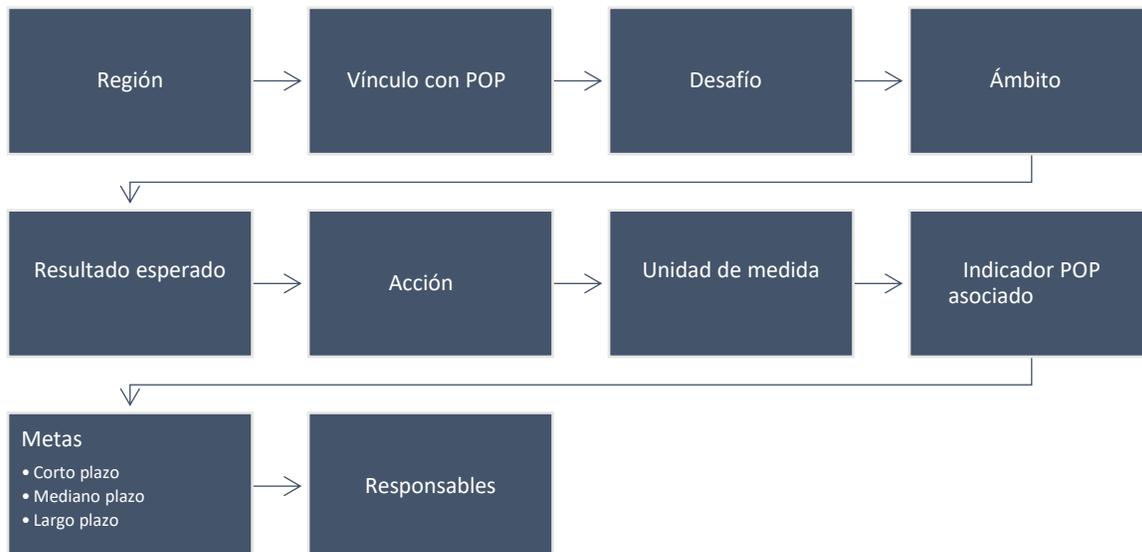
**Objetivo:** Construir un plan de acción (hoja de ruta) detallado para cada una de las unidades territoriales que permita cerrar los desafíos identificados y las brechas de productividad de acuerdo con el nivel de esfuerzo requerido y a las capacidades de los actores del territorio.

**Metodología:** Elaboración de hoja de ruta que contenga la Región, el vínculo con POP, el desafío, el ámbito, el resultado esperado por cada desafío, la acción, las unidades (medida), el indicador POP asociado, las metas a corto, mediano y largo plazo, y los responsables, como se muestra en la Figura 11, y cuando esté disponible, podrá incluir el nivel de esfuerzo. En general, busca identificar las acciones necesarias para superar los desafíos y este componente deberá ser retroalimentado en espacios participativos con actores estratégicos locales por medio de conversatorios o talleres virtuales o presencial.

---

<sup>3</sup> Adicionalmente, cuando se cuente con la información suficiente y detallada, se podrán realizar análisis de cierre de brechas utilizando una adaptación de la metodología propuesta por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2014) para identificar el nivel de esfuerzo requerido para la RPA.

Figura 11. Estructura hoja de ruta PM RPA



Fuente: UPRA, 2022.

**Producto:** Documento técnico con la descripción de del componente estratégico y tabla con el plan de acción (hoja de ruta) ajustado a las especificidades de las unidades territoriales, el cual se estructura según los ámbitos en los que se desarrolle el Plan de ordenamiento productivo correspondiente.

### 3.4. Formulación de lineamientos para los planes maestros de reconversión productiva agropecuaria

**Objetivo:** Determinar las directrices (lineamientos) para cumplir con las acciones propuestas en la hoja de ruta.

**Metodología:** Redacción de frases cortas o párrafos que indiquen el sujeto a quien le aplica el lineamiento y la recomendación correspondiente según las acciones propuestas en la hoja de ruta (o grupos de estas). Este proceso requiere la retroalimentación con expertos y actores estratégicos.

**Producto:** Documento técnico final con todos los componentes previos y un capítulo de lineamientos dirigidos a actores locales, regionales y nacionales, públicos y privados.

---

*Identificación de escenarios de RPA en el ámbito departamental.*

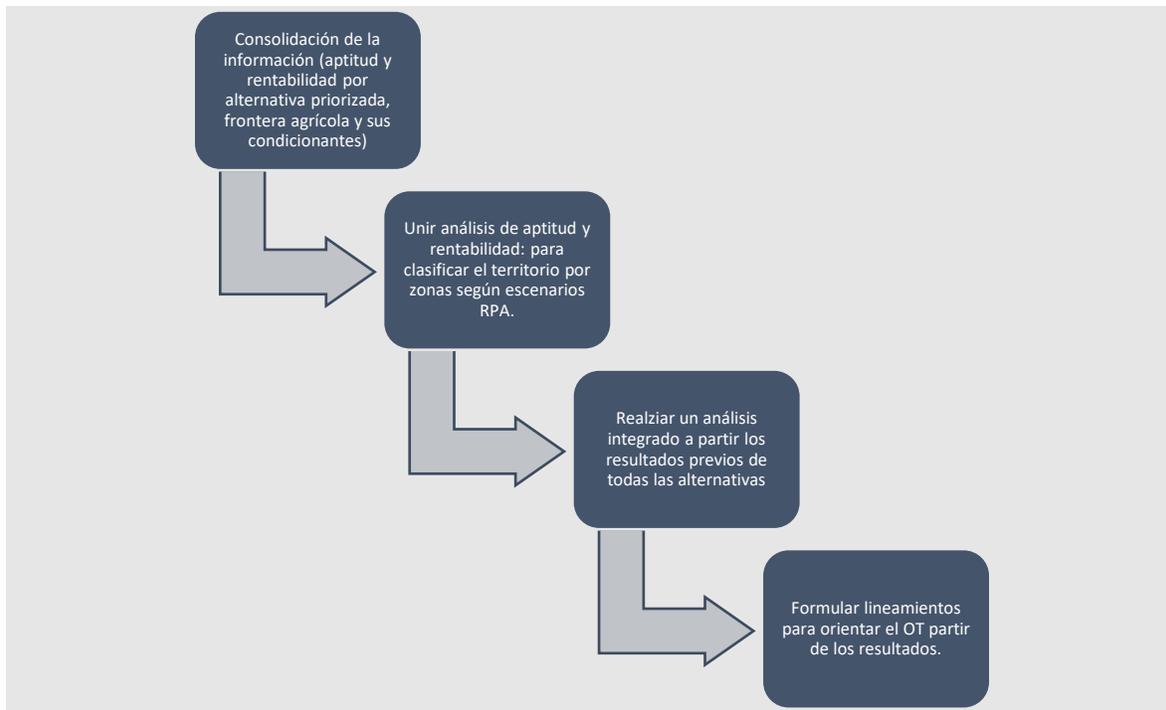
---

Es de anotar que existe un procedimiento adicional relacionado con la vinculación de la RPA a los instrumentos de ordenamiento territorial por medio de la identificación de escenarios de RPA. Esta vinculación de la RPA a los planes de ordenamiento departamental (POD) se realiza a través de la aplicación de la “Guía técnica para la formulación de lineamientos para el POD a partir del análisis de escenarios de reconversión productiva agropecuaria”, elaborada por la UPRA, que propone la utilización de información a nivel territorial sobre la aptitud de las tierras y la rentabilidad de las alternativas productivas priorizadas por el departamento como insumo para la identificación de los escenarios propuestos en la Figura 2.

A partir de la mencionada información, se propone realizar una zonificación del territorio dentro de la frontera agrícola, clasificando cada zona de acuerdo con los escenarios para la implementación de RPA, e identificando aquellas porciones del territorio que, dadas sus condiciones actuales no dan indicios de un uso eficiente del suelo para actividades agropecuarias y que, por ende, pueden requerir procesos de reconversión productiva agropecuaria. Como resultado, se presentan lineamientos dirigidos a instrumentos de planificación territorial, que orienten la determinación de acciones que induzcan procesos de transformación territorial que puedan mejorar las condiciones actuales y aportar al desarrollo rural y agropecuario en el país. A su vez, permite la identificación de las porciones del territorio que cuentan con características adecuadas en el desarrollo de actividades agropecuarias, en las que deberá propenderse por la protección, mantenimiento y actualización de estas condiciones.

Como resultado del proceso, se obtiene un documento técnico de soporte por departamento o región, diferentes salidas gráficas que aportan al diagnóstico del POD y una propuesta de lineamientos que orientan la acción o intervención en el ordenamiento territorial (principalmente POD) o en otros instrumentos de planificación en el marco de las competencias de la UPRA. En la Figura 12 a continuación se presenta el proceso para identificación de escenarios de RPA a nivel territorial

Figura 12. Proceso para identificación de escenarios de RPA a nivel territorial.



Fuente: UPRA, 2021.



## 4. Lineamientos generales para la Reconversión Productiva Agropecuaria

Con el fin de garantizar el cumplimiento de los propósitos de la reconversión productiva agropecuaria y para promover el desarrollo agropecuario, se presentan los siguientes lineamientos generales para su aplicación por parte de las entidades públicas y privadas del sector agropecuario del orden nacional y territorial

### 4.1. Lineamientos de la Reconversión Productiva Agropecuaria (RPA) como estrategia para incrementar la productividad y el uso eficiente del suelo para las actividades agropecuarias al interior de la frontera agrícola.

1. La reconversión productiva agropecuaria es una estrategia cuya planificación e implementación se hará única y exclusivamente al interior de la frontera agrícola nacional y se aplica para procesos y actividades relacionadas con actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y forestales comerciales objeto de política pública del MADR.
2. Los resultados de los procesos de ordenamiento productivo agropecuario de los territorios y las cadenas productivas se constituyen en el marco de referencia para orientar la planificación e implementación de la RPA por parte de las entidades vinculadas al sector agropecuario.
3. La UPRA deberá diseñar, en el ámbito de sus competencias relacionadas con Reconversión Productiva Agropecuaria, una agenda y estrategia normativa, tendiente a la regulación de la materia de acuerdo con las bases jurídicas actuales.
4. La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, en coordinación con el MADR elaborará los Planes Maestros de reconversión productiva agropecuaria para cadenas priorizadas que cuenten con Planes de Ordenamiento Productivo Formulados.
5. Las entidades adscritas y vinculadas al Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural deberán incorporar dentro de los criterios de priorización para la asignación de recursos y aportes de financiación y cooperación técnica, las líneas estratégicas y programas identificados en Planes Maestros de Reconversión Productiva Agropecuaria, con el fin de mejorar la rentabilidad, productividad y sostenibilidad del sector.
6. El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario deberá revisar las necesidades de financiamiento, al igual que las acciones dirigidas a ampliar y mejorar el acceso a crédito

por parte de los productores, en el marco de los dispuesto en Planes Maestros de Reversión Productiva Agropecuaria.

7. Para fomentar los procesos de reversión productiva agropecuaria, las entidades territoriales podrán definir mecanismos e instrumentos para promover la mejora de la productividad agropecuaria, mediante el impulso a la adopción tecnológica, agregación de valor y diversificación productiva, así como a la promoción de marcas territoriales para impulsar el mercado de productos agropecuarios del departamento de acuerdo con sus apuestas territoriales e instrumentos de planificación.
8. Los Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación deberán incorporar dentro de las agendas departamentales, los programas y proyectos identificados en los Planes Maestros de Reversión Productiva Agropecuaria, que se orienten al mejoramiento de la productividad agropecuaria del departamento.
9. Los espacios de coordinación y planificación, tanto nacionales como regionales y locales, contemplados dentro del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), al igual que las entidades que los conforman, deberán incorporar dentro de sus agendas de investigación, extensión y formación, las necesidades de ciencia, tecnología e innovación identificadas en los Planes Maestros de Reversión Productiva.
10. Los departamentos deberán tener como referente para la construcción de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), las necesidades de extensión agropecuaria identificadas en los Planes Maestros de Reversión Productiva Agropecuaria y las características específicas que debe tener la prestación de este servicio para cada una de las cadenas productivas agropecuarias.
11. Las administraciones municipales y departamentales, de acuerdo con los principios de coordinación y concurrencia de la administración pública, podrán facilitar acciones conjuntas entre instituciones públicas y privadas del orden nacional, departamental y municipal para el cumplimiento de agendas comunes que permitan la implementación de los objetivos de reversión dispuestos en planes maestros de reversión productiva agropecuaria.
12. Las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deben garantizar la aplicación de los principios de coordinación y concurrencia, facilitando acciones conjuntas entre instituciones públicas y privadas del orden nacional, departamental y municipal para el cumplimiento de agendas comunes que permitan la implementación de los objetivos de reversión dispuestos en planes maestros de reversión productiva agropecuaria.
13. Las administraciones municipales y departamentales podrán adoptar los lineamientos y propósitos de los Planes Maestros de Reversión Productiva Agropecuaria en sus

instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial (POD, POT, PDD, o PDM), así como en instrumentos de planificación sectorial del orden territorial que así lo requieran.

14. Las entidades territoriales podrán implementar acciones administrativas para la promoción e implementación progresiva de procesos de reconversión productiva agropecuaria en aquellas zonas priorizadas tanto a nivel nacional, departamental y municipal para la mejora de la actividad agropecuaria, su competitividad y sostenibilidad.
15. En el marco de los procesos de extensión agropecuaria, se adelantarán procesos de capacitación a productores rurales y otros actores involucrados para dar a conocer los alcances, enfoques, objetivos y metas de la RPA, sobre de los escenarios territoriales de RPA y planes maestros cuando se encuentren disponibles.
16. La RPA procurará tener en cuenta aspectos relacionados con el manejo de pérdidas y desperdicios en el sector agropecuario como medida para aumentar la rentabilidad y sostenibilidad del sector agropecuario
17. En las áreas no condicionadas de la frontera agrícola se deberá consultar el uso del suelo establecido en el plan de ordenamiento territorial correspondiente, para asegurar que la actividad agropecuaria sujeta a procesos de RPA está permitida en la reglamentación de uso del suelo.

#### **4.2. Lineamientos de la Reconversión Productiva Agropecuaria como estrategia para la transformación de actividades agropecuarias en áreas condicionadas de la frontera agrícola.**

18. Las autoridades ambientales podrán adoptar los lineamientos y propósitos de los Planes Maestros de Reconversión Productiva Agropecuaria en sus instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental (POMCA, POMIUC, planes de manejo) como soporte para la implementación de prácticas de manejo sostenible en áreas de especial interés ambiental que permitan el uso sostenible, agropecuario o de bajo impacto.
19. Las entidades vinculadas al sector agropecuario podrán adelantar acciones de reconversión productiva agropecuaria en áreas condicionadas de la frontera agrícola siempre y cuando el plan de manejo adoptado para dichas áreas permita el uso agropecuario y se realice en coordinación con la autoridad competente.
20. La RPA en áreas condicionadas tiene como fin mejorar la productividad y sostenibilidad de los sistemas productivos, y no aplica como una estrategia transicional hacia la sustitución de actividades agropecuarias.



21. El MADR, formulará e implementará incentivos financieros, de comercialización, técnicos, de bienes y servicios, para activos productivos, entre otros, para la implementación de modelos de producción que contribuyan a la sostenibilidad social, ambiental y económica en áreas condicionadas.
22. El MADR, formulará criterios e instrumentos para la determinación de actividades agropecuarias de bajo impacto en ecosistemas estratégicos, así como los lineamientos para para la formulación de programas de reconversión en estas áreas.
23. El MADR concurrirán para la formulación, implementación y seguimiento de los programas de reconversión en áreas condicionadas, con la participación de los actores estratégicos en ámbito nacional y territorial.
24. Consecuentes con el Plan de Zonificación Ambiental de los municipios PDET y planes de manejo de áreas condicionadas, el MADR concurrirá en la formulación y desarrollo de programas de reconversión productiva agropecuaria para las zonas de uso sostenible de acuerdo con las alternativas productivas priorizadas a nivel departamental y los lineamientos elaborados para la reconversión productiva agropecuaria de cadenas.
25. En el marco de la gestión de áreas de especial interés ambiental, las autoridades competentes adelantarán procesos de capacitación a productores rurales y otros actores involucrados para dar a conocer los alcances, enfoques, objetivos y metas de la RPA, así como sobre los instrumentos propuestos para este proceso.
26. En las áreas condicionadas de la frontera agrícola se deberá consultar el uso del suelo establecido en el plan de manejo ambiental de la figura o parea protegida correspondiente, para asegurar que la actividad agropecuaria sujeta a procesos de RPA está permitida en la reglamentación de uso del suelo.

#### **4.3. Lineamientos para la seguridad jurídica de las tierras como aspecto transversal en la reconversión productiva agropecuaria.**

La tierra como factor de producción tiene una incidencia importante en el desarrollo económico; por lo tanto, mejorar las condiciones de seguridad jurídica de la tierra es un aspecto que debe verse como una acción transversal a todos los programas desarrollados dentro del sector agropecuario, siendo una estrategia paralela a las demás que permitan impulsar el desarrollo rural agropecuario. En esa medida, incrementar la seguridad sobre la tenencia de la tierra puede acarrear varios beneficios económicos, como incrementos en la inversión, el crédito y la productividad. También puede provocar un mayor número de transacciones en el mercado de tierras, un incremento en el valor de la propiedad y una



menor incidencia de conflictos de tierras, entre otros beneficios paralelos como el incremento en la oferta laboral (BID, 2014).

En la implementación de la reconversión productiva agropecuaria, la aplicación de las estrategias de regularización de la propiedad rural puede favorecer la productividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias y así contribuir al mejoramiento de la competitividad del sector, a través de los beneficios mencionados anteriormente, por lo que se proponen los siguientes lineamientos:

1. Se recomienda revisar las diferentes rutas para la regularización de la propiedad rural disponibles en predios informales y evaluar las condiciones de éstos, así como la de los beneficiarios objeto de la RPA, para el cumplimiento de los requisitos de regularización y así fortalecer y dar continuidad a las estrategias de reconversión.
2. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 69 de la Ley 160 de 1994, cuando la actividad agropecuaria desarrollada en predio baldío no corresponda con la aptitud identificada, no se podrá realizar el proceso de adjudicación hasta tanto no se adopte y ejecute un plan gradual de reconversión o en su defecto, que cuente con previo concepto favorable de la institución correspondiente del sistema nacional ambiental.
3. Con el fin de garantizar la articulación de la oferta institucional, se debe armonizar la regularización de la propiedad rural por parte de la ANT con el desarrollo de proyectos productivos derivados de la implementación de estrategias de RPA por parte de la ADR.
4. En las áreas condicionadas de la frontera agrícola por áreas de interés ambiental, se deben tener en cuenta las limitaciones al uso del suelo que determine la autoridad ambiental para llevar a cabo procesos de regularización en articulación con el plan gradual de reconversión.
5. Los bienes baldíos que se encuentren en las áreas condicionadas de la frontera agrícola por la Ley 2 de 1959 son inadjudicables. En esta medida, las zonas tipo B y tipo C, en las que de acuerdo con los lineamientos definidos por el MADS se pueden desarrollar actividades productivas agropecuarias bajo enfoques de sostenibilidad, se podrá aplicar el proceso de sustracción para su adjudicación. De no ser viable la sustracción, se puede verificar el otorgamiento de contratos de derechos de uso sobre baldíos.
6. Los playones y sabanas comunales delimitadas por autoridad ambiental o la ANT, podrán ser analizadas como condicionantes de la frontera agrícola. En estas áreas se podrán desarrollar actividades productivas agropecuarias bajo enfoques de sostenibilidad y aplica la adjudicación de baldíos y el otorgamiento de contratos de derechos de uso sobre baldíos.
7. Según el artículo 69 de la ley 160 de 1996, modificado por el artículo 4 de la Ley 1900 de 2018, se establece que las islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional sólo podrán adjudicarse a campesinos



- y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme a los reglamentos que sobre el particular expida la Junta Directiva del INCORA, hoy ANT. Se deberán analizar las áreas de inundación periódica sobre las cuales no se adelantarán programas de adquisición de tierras, para lo cual se puede solicitar concepto de la autoridad ambiental acerca del uso y afectaciones por amenazas naturales por inundación y verificación del beneficiario y predio por parte de la ANT. La RPA aplicará solo en las áreas que permitan el desarrollo de actividades agropecuarias.
8. En las áreas condicionadas por ecosistemas estratégicos de páramos, la RPA se desarrollará en las áreas que contemplan uso sostenible. El ordenamiento social de la propiedad rural aplica en cualquier área según las rutas dispuestas para ese fin y se enfocará principalmente en páramos delimitados y en proceso de re- delimitación. En el caso de ausencia del plan de manejo y zonificación, la regularización se realiza por demanda de predios y debe tener certificación de la autoridad ambiental acerca del uso permitido para el predio y verificación del beneficiario y predio por parte de la ANT.
  9. En las áreas bajo algún condicionamiento de tipo étnico y/o cultural, cuando ya se encuentren constituidos los resguardos indígenas y las tierras de comunidades negras, se considera que el ordenamiento social de la propiedad rural ha culminado. La RPA se dará de acuerdo con lo dispuesto en planes de vida y planes de etnodesarrollo aprobados.
  10. Para la RPA en áreas de Ley 70 de 1993 se recomienda revisar las condiciones especiales dadas en la mencionada ley, y previo a la reconversión se podrá realizar la verificación de los beneficiarios y predios por parte de la ANT y contar con el aval de la autoridad ambiental competente para adelantar el proceso.



## Bibliografía

- ADR. (2020). *Reglamento para la estructuración, aprobación y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial*. Bogotá D.C.: Agencia de Desarrollo Rural.
- Apfelbaum, S. I. (1997). *Ecological Restoration: A Practical Approach*. Yale University.
- BID. (2014). *Banco Interamericano de Desarrollo*. Obtenido de <file:///D:/Users/Usuario/Downloads/Proyectos-de-Regularizaci%C3%B3n-y-Administraci%C3%B3n-de-Tierras-Evaluaci%C3%B3n-Comparativa.pdf>
- CEELAT. (sf). *Centro de Estudios Estratégicos Latinoamericanos*. Obtenido de <http://ceelat.org/mapas/amenaza-por-remocion-en-masa-en-colombia/>
- Congreso de la Republica de Colombia. (1994). *Ley 160 de 1994 por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, un subsidio para la adquisición de tierras, reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria*. Bogotá D.C.: Diario Oficial de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial de Colombia.
- Consejo de Estado de Colombia, M. W. (2014). *Decisión de la Sala de consulta y servicio Civil, Rad. No. 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233)*. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia, M. J. (2021). *Sentencia C-300*. Bogotá.
- DNP. (1990). *CONPES 2465. Programa de modernización de la economía colombiana*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2014). *Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

- DNP. (2015b). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la transformación del campo. Tomo 1.* Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación - DNP.
- DNP. (2016). *CONPES 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo.* Bogotá D.c.: Departamento de Planeación Nacional.
- DNP. (2018). *CONPES 3934 DE 2018. Política de crecimiento verde.* Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación .
- DNP. (2020). *CONPES 4021. Política Nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques.* Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Echeverri, R., & Sotomayor, O. (2010). *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- IDEAM. (2011). *Análisis de tendencias y patrones espaciales de deforestación en Colombia.* Bogotá D.C.: Instituto de Hidrología,.
- IICA. (2007). *Lecciones aprendidas sobre políticas de reconversión y modernización de la agricultura en América Latina.* IICA.
- Keun, L. (2013). *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-Up: Knowledge, Path Creation and the Middle-Income Trap.* . Nueva York: Cambridge University Press.
- Ley Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, 1955 (25 de Mayo de 2019).
- Londoño, F., García, M., & Higuera, D. (2021). *Guía técnica para la formulación de lineamientos para el POD a partir del análisis de escenarios de reconversión productiva agropecuaria* (Vols. PAT-GU-002). Bogotá, Colombia: UPRA. Obtenido de [https://sea.upra.gov.co/SEA\\_UPRA/documentos/111318/Formato%20Guia.pdf](https://sea.upra.gov.co/SEA_UPRA/documentos/111318/Formato%20Guia.pdf)
- MADR. (2016). *Decreto 1273 de 2016. Adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, ZIDRES.* Bogotá D.C.: Diario Oficial de Colombia.



MADR. (2017). *Decreto 893 de 2017. Se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET*. Bogotá D.C.: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

MADR. (2017). *Resolución 128 de 2017 por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria*. Bogotá D.C., Colombia: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000128%20de%202017.pdf>

MADR. (2018). *Resolución 261 de 2018 Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural. Bogotá: MADR. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000261%20de%202018.pdf>

MADS. (2015). *Decreto 1076 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Bogotá D.C.: Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>

MADS. (2015). *Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas*. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bogotá.

MADS. (2021). *Resolución 1608 de 2021. Por la cual se adopta el Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Diario Oficial de Colombia.

Massiris, Á. (2018). *Definición de modelo territorial agropecuario y estrategia de ocupación y uso del territorio*. Bogotá, Colombia: UPRA. Obtenido de [https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Modelo\\_territorial\\_agropecuario](https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Modelo_territorial_agropecuario)

McKinsey & Company. (2015). *Can productivity save the day in an aging world?* (M. & Company, Ed.) *McKinsey Global Institute: Global growth*, January.

Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial. (2010). *Decreto 1072 de 2010. Reglamenta lo relacionado con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo y otras disposiciones*. Bogotá D.C.: Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial.

Ministerio del Interior. (2019). *Guía para la formulación de Planes de Etnodesarrollo en Consejos Comunitarios*. Bogotá D.C.: Ministerio del Interior de Colombia.

Ministerio del Interior y DNP. (2018). *Linamientos para la elaboración de Planes de Vida*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación Nacional.

PNUD. (2021). *Informa anual de 2020*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1076 de 2015. Decreto unico reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible*. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (1959). *Ley 2 de 1959. Sobre la economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales*. Bogotá D.C.: Diario Oficial de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (1993). *Ley 70 de 1993. Desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C.: Diario Oficial de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4145 de 2011. Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1542483>

Presidencia de la República de Colombia. (2012). *Ley 1523 de 2012*. Bogotá D.C.: Diario Oficial.

Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Ley 1876 de 2017. Creación del Sistema Nacional de Innovación agropecuaria y otras disposiciones*. Bogotá D.C.: Diario Oficial de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (27 de 07 de 2018). Ley 1930 de 2018. Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. Bogota D.C.: Diario Oficial de Colombia.

Rodríguez, W. y. (2019). *Estrategia para conformar alianzas para la formulación de políticas públicas de gestión del territorio para usos agropecuarios. UPRA 2019- 2022* . Bogotá : Imprenta Nacional de Colombia.

Servicio Geológico Colombiano. (sf). *Servicio Geológico Colombiano*. Obtenido de <https://www2.sgc.gov.co/sgc/volcanes/VolcanNevadoRuiz/Paginas/Mapa-amenaza.aspx>

Syverson, C. (2011). What Determines Productivity? *Journal of Economic Literature* 2011, 49:2, 326 - 365.

UPRA. (2015). *Gestión del territorio para Usos Agropecuarios. Bases para la formulación de política pública*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

UPRA. (2018). *Análisis de los conflictos de ordenamiento territorial y productivo que afectan el uso eficiente del suelo rural*. Bogotá D.C.: UPRA.

UPRA. (2018). *Guía para la formulación de planes de ordenamiento productivo y social de la Propiedad rural Departamental*. Bogotá, Colombia.

UPRA. (2018). *Plan de ordenamiento productivo y Social de la propiedad rural de la ZIDRES de Puerto López Departamento del Meta*. Bogotá: UPRA.

UPRA. (2019). *Evaluación de tierras para la zonificación con fines agropecuarios a nivel nacional. Metodología a escala general 1:100.000*. Bogotá D.C.: UPRA.





## ANEXOS

## Anexo 1. Normas legales y reglamentarias sobre Reconversión Productiva Agropecuaria

Norma	Artículo	Texto	Proceso involucrado	Competencia y/o función
Ley 160/94 (Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, 1994)	69	(Artículo modificado por el artículo 4º de la Ley 1900 de 2018): Los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito que soliciten la adjudicación de un baldío, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 4º y 5º del Decreto número 902 de 2017 o la norma que lo reemplace o sustituya.  En los casos en que la explotación realizada no corresponda a la aptitud específica señalada, el baldío no se adjudicará, hasta tanto no se adopte y ejecute por el colono un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental. (...)	Adjudicación de Baldíos	ANT
Decreto Ley 4145/11 (Presidencia de la República de Colombia, 2011)	14	<i>Funciones de la dirección de uso eficiente del suelo y adecuación de tierras.</i> Son funciones de la Dirección de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras, las siguientes: (...) 10. <i>Dirigir los estudios necesarios para establecer lineamientos técnicos para la elaboración y adopción de planes maestros de reconversión productiva.</i>	Establecimiento de lineamientos técnicos para elaboración y adopción de Planes Maestros de Reconversión Productiva	UPRA



Decreto 1071/15 (Decreto Único Reglamentario del Sector, 2015)	2.1. 5.1. 6	PROYECTOS OBJETO DE APOYO. (artículo adicionado por el artículo 1 del Decreto 1565 de 2015) El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá cofinanciar, con cargo a los recursos del Fondo de Fomento Agropecuario, proyectos de fomento orientados a las siguientes actividades: (...) 8. Transferencia de tecnología en procesos de reconversión para la transformación y modernización productiva en el sector agropecuario, pesquero, de acuicultura y de desarrollo rural.	Cofinanciación con Recursos del Fondo de Fomento Agropecuario	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Decreto 1071/15 (Decreto Único Reglamentario del Sector, 2015)	2.4. 1.1. 4	2.4.1.1.4. OBJETO. El Servicio de Asistencia Técnica Directa Rural desarrollará procesos de innovación que apoyen la producción primaria, la transformación y agregación de valor; así como la gestión de las organizaciones, la integración al mercado; <u>la reconversión hacia nuevas formas de organización de la agricultura</u> ; el enfoque de cadenas productivas y el acceso a bienes públicos y servicios estatales definidos por las Políticas Sectoriales. (Decreto número 3199 de 2002, artículo 4º)	Asistencia Técnica Directa Rural	Municipios y Distritos
Decreto 1071/15 (Decreto Único Reglamentario del Sector, 2015)	2.4. 1.7. 2	2.4.1.7.2. DEFINICIÓN DE CRITERIOS. El Sistema de Evaluación y Seguimiento del Servicio de Asistencia Técnica Directa Rural, deberá definir los criterios de eficiencia fiscal y administrativa y los indicadores de desempeño, aplicando los siguientes criterios: (...) 5. Reconversión de procesos productivos. (...) (Decreto número 3199 de 2002, artículo 22)	Evaluación y Seguimiento del Servicio de Asistencia Técnica Directa Rural	Secretarías de Agricultura Departamento
Decreto 1071/15 (Decreto Único Reglamentario del Sector, 2015)	2.5. 2	DEFINICIÓN DE LOS PROYECTOS Y ACTIVIDADES OBJETO DEL INCENTIVO. La CNCA con base en lo dispuesto en esta Parte y en las políticas trazadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definirá los proyectos y actividades específicas que serían objeto del Incentivo, tomando en cuenta para ello que su finalidad sea elevar la competitividad, reducir los niveles de riesgo y garantizar la	Definición de proyectos y actividades beneficiarias del Incentivo de	Ministerio de Agricultura



		sostenibilidad de la producción agropecuaria y pesquera de manera duradera.	Capitalización Rural (ICR)	
Decreto 1071/15 (Decreto Único Reglamentario del Sector, 2015)	2.5.2	Los proyectos de inversión serán económicamente viables, de duración definida, físicamente verificables y orientados, de manera general, a estimular la formación bruta de capital fijo o a adelantar programas de modernización y de reconversión tecnológica en áreas geográficas y productos definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a obtener en particular:		FINAGRO
Decreto 1071/15 (Decreto Único Reglamentario del Sector, 2015)		1. Mejoramientos en la productividad o disminuciones en los costos unitarios de producción. 2. Mejoras en la comercialización que eleven la capacidad de negociación de los pescadores y productores del agro, o les permitan la reducción de pérdidas físicas y de costos. 3. Estímulos a la producción de insumos y la prestación de servicios que generen saltos tecnológicos en la producción agropecuaria y pesquera, a juicio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o de sus entidades especializadas. 4. Estímulos a la transformación de bienes agropecuarios y productos de la pesca que posibiliten a sus productores la generación de mayor valor agregado. PARÁGRAFO. La adquisición de tierras y el capital de trabajo requeridos para adelantar los procesos productivos de que trata este artículo no serán objeto de reconocimiento del Incentivo a la Capitalización Rural. Sin embargo, cuando se trate de programas de modernización o de reconversión tecnológica orientados a áreas geográficas y productos previamente definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la CNCA podrá autorizar el reconocimiento del Incentivo sobre el capital de trabajo, por una sola		Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA)



		vez en cada programa, con referencia al diferencial en el costo de insumos demandados por las tecnologías que se abandonan y las nuevas que se incorporan. (Decreto 626 de 1994, artículo 2º)		
Decreto 1071/15 (Decreto Único Reglamentario del Sector, 2015)	2.14 .10. 5.8	PRÁCTICA DE LA DILIGENCIA DE INSPECCIÓN OCULAR. En la diligencia de inspección ocular que se practique se observarán las siguientes reglas: (...) PARÁGRAFO 1º. Para verificar si el predio se explota de acuerdo con las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, y si corresponde a la aptitud del suelo establecido en la inspección ocular, se deberá diligenciar el formulario que para el efecto adopte el INCODER en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Igualmente, para verificar el uso del suelo, se diligenciará el formulario que señale el INCODER. Con base en la información contenida en los formularios mencionados, se adoptará la decisión correspondiente. Cuando la explotación económica adelantada sobre el terreno baldío no corresponda a la aptitud agropecuaria de los suelos que se establezca en la inspección ocular, se dejará constancia de ello en el expediente y se ordenará suspender el procedimiento, hasta cuando el peticionario adopte un plan gradual de reconversión. Si existiere controversia o duda por parte del INCODER, relacionada con el cumplimiento de las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales, se solicitará el concepto respectivo a la entidad perteneciente al Sistema Nacional Ambiental en el nivel regional. Si el concepto de la entidad correspondiente del Sistema Nacional Ambiental fuere desfavorable, se archivará el expediente. (...) (Decreto 2664 de 1994, artículo 19, modificado por el Decreto 982 de 1996, artículo 8º, adicionado por el Decreto 2333 de 2014, artículo 13)	Inspección ocular durante proceso de adjudicación de baldíos	Agencia Nacional de Tierras (ANT)



Decreto 1071/15 (Decreto Único Reglamentario del Sector, 2015)	2.18 .1.1	<i>DEFINICIONES. (artículo adicionado por el artículo 1 del Decreto 1273 de 2016, incorporado en el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del sector Agropecuario, Pesquero y de desarrollo Rural): Para todos los efectos de la Ley 1776 de 2016 y de la presente parte, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...) 13. Reconversión Productiva Agropecuaria: Se entiende como una estrategia de manejo de los sistemas agropecuarios la cual integra y direcciona de manera ordenada las acciones necesarias para lograr el uso eficiente del suelo y del agua e incrementar la sostenibilidad y competitividad. En ese sentido, las estrategias buscan reducir de manera integral los conflictos de uso del territorio teniendo en cuenta las dimensiones biofísicas, ecosistémicas, sociales, económicas, culturales y científico-tecnológicas. Entre los mecanismos de la reconversión productiva se encuentran: la creación de valor agregado, la diversificación agropecuaria, la adecuación de tierras, la conversión agropecuaria, cambios tecnológicos y el cambio de cultivos, entre otros.</i>	ZIDRES	Ministerio de Agricultura UPRA Entidades territoriales UPRA Departamento s y Municipios
--	--------------	---	--------	--



Ley 1776/16 (Ley por la cual se crean Zidres., 2016)	21 Par. 3º	<i>PARÁGRAFO 3º. Cuando en una ZIDRES se encuentren proyectos productivos cuyos usos del suelo no se ajusten a las alternativas establecidas por la UPRA, esta, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las autoridades departamentales o municipales, <u>establecerá un régimen de transición y acompañamiento que estimule la reconversión productiva de estos proyectos, hacia los estándares fijados por la UPRA.</u></i>	ZIDRES	Ministerio de Agricultura UPRA Departamentos y Municipios
Ley 1876/17 (Ley por medio de la cual se crea el SNIA, 2017)	2	“Definiciones	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	Ministerio de Agricultura
Ley 1876/17 (Ley por medio de la cual se crea el SNIA, 2017)	2	(...) 2. Ordenamiento productivo y social del territorio. Proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, que permite la armonización de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, privilegiando el adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera, la adecuación y transformación de la producción), el uso eficiente del suelo, y la sostenibilidad social, ambiental y económica, orientado al logro de la competitividad sectorial.	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	Consejo Superior del SNIA



Ley 1876/17 (Ley por medio de la cual se crea el SNIA, 2017)	2	3. Innovación agropecuaria. Introducción de productos, bienes, servicios, procesos y métodos nuevos en el ámbito productivo, de transformación o adecuación de la producción, administrativo, organizacional, financiero y crediticio, informático, de mercadeo y comercialización, que incorporen mejoras significativas en el desempeño del sector agropecuario” (Ley 1876, 2017. art. 2).	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria
Ley 1876/17 (Ley por medio de la cual se crea el SNIA, 2017)	25	<i>“Enfoque de extensión agropecuaria en la prestación del servicio. El enfoque bajo el cual operará el servicio público de extensión agropecuaria debe contemplar los siguientes aspectos, que se desarrollarán en función del diagnóstico previo que se realice a los usuarios:</i>	Servicio de Extensión Agropecuaria	Ministerio de Agricultura
Ley 1876/17 (Ley por medio de la cual se crea el SNIA, 2017)	25	<i>1. Desarrollo de las capacidades humanas integrales mediante la generación y mejora de las habilidades, destrezas, talentos, valores y principios de los productores agropecuarios, para ejecutar apropiadamente las gestiones y labores que demande su actividad productiva, entre otras, actividades técnico-productivas y/o de adecuación y transformación de la producción primaria, administrativas, financieras y crediticias, informáticas, de mercadeo y de comercialización; así como para la convivencia y el desarrollo rural pacífico (...)</i> ” (Ley 1876, 2017. art. 25).		EPSEA's



Decreto 902 de 2017	2	Artículo 2. Parágrafo 1. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto ley hayan sido declaradas o pudieren declararse como ocupantes indebidos o estén incurso en procedimientos de esta naturaleza, que ostenten las condiciones socioeconómicas y personales señaladas en el presente artículo serán incluidas en el RESO siempre que suscriban con la autoridad competente un acuerdo de regularización de la ocupación que prevea como mínimo la progresiva adecuación de las actividades de aprovechamiento del predio a las normas ambientales pertinentes y la obligación de restituirlo, cuando hubiere lugar a ello, una vez se haya efectuado la respectiva reubicación o reasentamiento. Lo anterior sin perjuicio de la zonificación ambiental y el cierre de la frontera agrícola.	Sujetos de regularización	ANT
Resol. 128 de 2017 MADR (Resolución Bases Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios, 2017)	4	<i>“Objetivos específicos de la política para el OPSPR.</i>	Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural	MADR (Dir.OSP), UPRA, Comité Técnico para la Política de OPSPR
Resol. 128 de 2017 MADR (Resolución Bases Gestión del Territorio para Usos	4	(...)1. Brindar y mantener la seguridad jurídica de la propiedad rural, mediante estrategias que permitan promover el acceso, la restitución y la formalización de la tenencia de la tierra rural, contribuyendo a la administración de las tierras de la Nación y al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.	Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural	MADR (Dir.OSP), UPRA, Comité Técnico para la Política de OPSPR



Agropecuarios, 2017)				
Resol. 128 de 2017 MADR (Resolución Bases Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios, 2017)	4	3. Contribuir en la reducción de la inequidad en la distribución de las tierras rurales en Colombia, impulsando el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios. (...) 5. Mejorar el potencial productivo de los territorios rurales, fomentando la sostenibilidad e incrementando la competitividad de los sistemas agropecuarios a través de intervenciones de reconversión productiva agropecuaria” (Resolución 128, 2017, MADR. art. 4).	Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural	MADR (Dir.OSP), UPRA, Comité Técnico para la Política de OPSPR
Resol. 128 de 2017 MADR (Resolución Bases Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios, 2017)	5	<i>“Definiciones relacionadas con el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. (...) 10. Reconversión productiva agropecuaria. Se entiende como una estrategia de manejo de los sistemas agropecuarios, la cual integra y direcciona de manera ordenada las acciones necesarias para lograr el uso eficiente del suelo y del agua e incrementar la sostenibilidad y competitividad. En este sentido, busca reducir de manera integral los conflictos de uso del territorio en consideración a las dimensiones biofísicas, ecosistémicas, sociales, económicas, culturales y científico-tecnológicas. Entre los mecanismos de la reconversión productiva se encuentran la creación de valor agregado, la diversificación agropecuaria, la adecuación de tierras, la conversión agropecuaria, cambios tecnológicos, y el cambio de cultivos, entre otros” (Resolución 128, 2017, MADR. Art. 5)</i>	Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural	MADR (Dir.OSP), UPRA, Comité Técnico para la Política de OPSPR



Resol. 128 de 2017 MADR (Resolución Bases Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios, 2017)	11	<i>“Objetivos específicos del plan de acción de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. (...)2. Fomentar la planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural a través de mecanismos de intervención integral que mejoren la eficiencia de los sistemas productivos, los mercados agropecuarios, y los escenarios de reconversión productiva”.</i>		
Acuerdo 58 de 2018	1	Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables	Regularización de la propiedad	ANT
Acuerdo 58 de 2018		Artículo modificado por el artículo 1 del Acuerdo 118 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> El presente Acuerdo tiene por objeto reglamentar la administración y el otorgamiento de derechos de uso de los siguientes terrenos baldíos inadjudicables. 1. Las sabanas, y los playones comunales que periódicamente se inundan como consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, conforme a lo señalado en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994. 2. Los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.3. Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechables económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera, conforme lo indica la Ley 1728 de 2014.	Regularización de la propiedad	ANT



Resolución 261 de 2018 (Resolución Frontera Agrícola, 2018)	1	<i>Art. 1. Frontera Agrícola Nacional. Se define frontera agrícola nacional como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley.</i>	Planeación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Resolución 261 de 2018 (Resolución Frontera Agrícola, 2018)	2	<i>ART. 2º—Definiciones. Para la aplicación de la presente resolución se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</i>	Planeación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Resolución 261 de 2018 (Resolución Frontera Agrícola, 2018)		<i>1. Actividades agropecuarias. Para los efectos previstos en la presente resolución, entiéndase por actividades agropecuarias aquellas cuya actividad económica está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero.</i>	Planeación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Resolución 261 de 2018 (Resolución Frontera Agrícola, 2018)		<i>2. Áreas condicionadas. Áreas donde las actividades agropecuarias pueden ser permitidas, restringidas o prohibidas de acuerdo con las condiciones impuestas por la ley.</i>	Planeación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Resolución 261 de 2018 (Resolución Frontera Agrícola, 2018)		<i>Áreas de exclusión. Áreas donde no se permiten actividades agropecuarias por mandato de la ley.</i>	Planeación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural



Resolución 261 de 2018 (Resolución Frontera Agrícola, 2018)	3	<i>ART. 3º—Inclusión de otras áreas en la frontera agrícola nacional. La frontera agrícola nacional podrá incluir: 1. Áreas cuya categoría de manejo con régimen de uso o derivada de la zonificación ambiental elaborada por las autoridades ambientales, permitan las actividades agropecuarias, entre otras, la explotación forestal o reforestación con fines comerciales (...)</i>	Planeación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Resolución 261 de 2018 (Resolución Frontera Agrícola, 2018)	4	<i>ART. 4º—Objetivos de la frontera agrícola nacional. Contribuir a la formulación y focalización de la gestión de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Además, promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias. Asimismo, contribuir a estabilizar y disminuir la pérdida de ecosistemas de importancia ambiental.</i>	Planeación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Resolución 261 de 2018 (Resolución Frontera Agrícola, 2018)	5	<i>ART. 5º—Características de la frontera agrícola nacional. Su delimitación se basa en el territorio transformado, que se dedica al desarrollo de actividades agropecuarias en el suelo rural; es discontinua y dinámica como consecuencia de las categorías de ordenamiento territorial existentes, así como, de las innovaciones tecnológicas, la investigación y el desarrollo de nuevas prácticas; reconoce la multifuncionalidad del territorio, <u>que permite incluir dentro de la frontera agrícola otros servicios y actividades compatibles con el desarrollo de actividades agropecuarias.</u> PAR. 1º—Las determinantes ambientales existentes de acuerdo con la ley deberán</i>	Planeación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural



		<i>considerarse al interior de la frontera agrícola nacional. PAR. 2º—El mapa de bosque natural a no bosque a partir del 2010 del Ideam se considera como herramienta para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia</i>		
Resolución 261 de 2018 (Resolución Frontera Agrícola, 2018)	8	<i>ART. 8º—Incorporación de la frontera agrícola nacional en los instrumentos de planificación del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas incorporarán la definición e identificación de frontera agrícola nacional en sus instrumentos de planificación. Sin perjuicio de lo anterior, ni de las competencias de las entidades respectivas, la identificación de la frontera agrícola nacional no aplica para la toma de decisiones que impacten aspectos económicos, instrumentos financieros y crediticios, o de planificación, a nivel predial. PAR. 1º—Los entes territoriales podrán tener en cuenta la frontera agrícola nacional como área de referencia en sus instrumentos de planificación y gestión del suelo rural agropecuario. Igualmente, podrán adaptarla a su ámbito territorial de acuerdo con la información oficial de su jurisdicción y la metodología de que trata el artículo 7º de esta resolución (...)</i>		
Ley 1930 de 2018	10	<i>“IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo (...) B. Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación: ... b. Estrategias: (...) Objetivo 3. Generar incentivos a la conservación y pagos por servicios ambientales para promover el mantenimiento del capital natural: (...) a)Desarrolloa) Desarrollo de incentivos a la conservación: MinAmbiente, con apoyo del DNP y MinCIT, diseñarán las bases técnicas y operativas de un incentivo para el emprendimiento y diversificación de economías locales a través de negocios verdes; y con MinAgricultura, un programa de incentivos</i>	Incentivos para la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias	MADS, MADR



		<i>para la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias, que se complementará con los PSA". (DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, 2019. Pag.414)</i>		
Ley 1930 de 2018	2	<i>ART. 2°. Principios. Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente ley, se consagran los siguientes principios: 6. En concordancia con la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, el Estado propenderá por el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicos para la reconversión o sustitución de las actividades prohibidas</i>	Incentivos para la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias	MADS, MADR
Ley 1930 de 2018	4	<i>ART. 4°. Delimitación de páramos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (...) Parágrafo 2°. Los páramos que hayan sido delimitados al momento de la expedición de la presente ley mantendrán su delimitación. En estos casos, las autoridades ambientales regionales deberán generar los espacios de participación, en el marco de la zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos que para el efecto hayan expedido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</i>	Incentivos para la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias	MADS, MADR



	5	<i>ART. 5°. Prohibiciones. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes. 11. Se prohíbe la fumigación y aspersión de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias.</i>		
Ley 1930 de 2018	10	<i>ART. 10. De las actividades agropecuarias y mineras. Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos. En el marco de estas acciones se deberá brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lo cual se deberán tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor. Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos. Las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles se deberán ceñir a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Parágrafo. A efectos de dar</i>		



		<p><i>cumplimiento a estas disposiciones se deberán involucrar los actores públicos y privados que se estimen pertinentes.</i></p>		
--	--	--	--	--



Ley 1930 de 2018	11	<i>ART. 11. Investigación y asistencia técnica. Las autoridades competentes, en alianza con los institutos de investigación del sector agropecuario, del sector minero-energético y del Sistema Nacional Ambiental, la academia, y organizaciones de la sociedad civil, promoverán el desarrollo de acciones orientadas a estimular el estudio, la investigación científica, la asistencia técnica, la transferencia tecnológica y la innovación en las actividades económicas de los páramos, en el marco de la sustitución y reconversión de actividades agropecuarias y de pequeños mineros tradicionales, así como el fortalecimiento, la conservación y la protección de los conocimientos ancestrales y tradicionales, como elementos fundamentales para el manejo y conservación de los páramos.</i>		
Ley 1930 de 2018	2	<i>El Gobierno nacional establecerá y reglamentará los mecanismos específicos de asistencia técnica requeridos para el cabal cumplimiento de la presente ley, en el marco de la sustitución y reconversión de actividades agropecuarias y pequeños mineros que cuenten con título minero y autorización ambiental.</i>		
Ley 1930 de 2018	15	<i>ART. 15. Acciones para la gestión de los páramos. Las autoridades ambientales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, los entes territoriales, y demás entidades competentes de manera participativa acordarán con las comunidades que habitan los páramos, acciones progresivas de preservación, restauración, reconversión y sustitución de actividades agropecuarias y acciones de sustitución, reubicación o reconversión laboral de aquellos habitantes de los páramos que sean mineros tradicionales y que su sustento provenga de esta actividad. Las anteriores acciones estarán acompañadas de programas de</i>		



		<i>educación ambiental y generación de procesos productivos alternos dirigidos a la población y a organizaciones gestoras de páramos.</i>		
Ley 1930 de 2018		<i>ART. 17. Asociatividad. Las comunidades que habitan páramos podrán asociarse, o fortalecer las asociaciones existentes, a fin de participar en programas y proyectos de protección, restauración, sustitución o reconversión de actividades no permitidas, la ejecución de negocios verdes, entre otras, llamadas a brindarles alternativas de subsistencia. Así mismo, serán llamadas a participar en la formulación e implementación del Plan de Manejo Ambiental. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas, y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estimularán la asociatividad entre los habitantes tradicionales de páramo. El Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estimularán la asociatividad entre los pequeños mineros tradicionales.</i>		



Ley 1930 de 2018	18	<i>ART. 18. Planes, programas y proyectos. Los procesos de sustitución o reconversión de actividades agropecuarias de alto impacto y los procesos de sustitución de las actividades mineras, deberán estar acompañados de planes, programas y proyectos orientados a la conservación y restauración de los páramos. Dichos planes, programas y proyectos propenderán por mejorar la calidad de vida de los habitantes tradicionales de estas zonas y deberán ser vinculados de manera prioritaria a título individual o través de las asociaciones existentes. Las autoridades regionales y locales del Sistema Nacional Ambiental (SINA), así como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, serán las encargadas del diseño, estructuración, y contratación de estos proyectos, bajo los lineamientos que establezca el plan de manejo del páramo. El Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería deberán elaborar el programa de sustitución de las actividades mineras identificadas al interior del páramo delimitado en la que se deberá incorporar el cierre y desmantelamiento de las áreas afectadas y la reubicación o reconversión laboral de los pequeños mineros tradicionales. Las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles estarán sujetas a los lineamientos que se expidan para el efecto por parte de las autoridades competentes.</i>		
Ley 1930 de 2018	28	<i>ART. 28. Otros mecanismos. El sector financiero, así como los fondos agropecuarios existentes, apoyarán el desarrollo de actividades de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias en páramos.</i>		
Ley 1955/19 (Ley Nacional de Plan de 201)	Bas es del PND 201	<i>“IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo (...)</i>	Cierre y estabilización de la frontera agrícola	MADR, DNP, MADS, CAR's, Entidades Territoriales



Desarrollo 2018-2022, 2019)	8-2022			
Ley 1955/19 (Ley Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, 2019)	(IV. Pacto por la Sostenibilidad : producir cuando y conservar produciendo)	B. Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación: (...) b. Estrategias: Objetivo 1. Implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación: (...) b) Gestión transectorial Se busca generar herramientas para que los sectores productivos y sociedad civil sean agentes activos en el control de la deforestación y la prevención de la degradación de los ecosistemas, para lo cual: • MinAgricultura, con el apoyo del DNP, las autoridades ambientales y las entidades territoriales, implementará una estrategia que materialice el cierre y estabilización de la frontera agrícola, que utilice los insumos del Plan Nacional de Zonificación Ambiental que MinAmbiente formule, que incorpore acciones de reconversión y sustitución de actividades, y defina los lineamientos para la creación y adopción de regímenes de transición para la resolución de conflictos socioambientales en estas áreas con la participación de las comunidades. Lo anterior está articulado con lo propuesto en el Pacto por el Emprendimiento, línea E. Campo con Progreso” (DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, 2019. Pag.410)	Cierre y estabilización de la frontera agrícola	MADR, DNP, MADS, CAR's, Entidades Territoriales



<p>Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar</p>	<p>Expediente: D-12973</p>	<p><i>“La Corte identificó en este caso una tensión entre el mandato constitucional de protección ambiental de los páramos como ecosistemas estratégicos y la garantía de los derechos al territorio, la seguridad alimentaria y, la identidad cultural de las comunidades campesinas que habitan esas zonas, así como los derechos de las comunidades étnicas y raciales cuyo territorio se encuentra en zonas de páramos. Por un lado, reiteró la jurisprudencia constitucional en relación con la conservación y protección de ecosistemas estratégicos y concluyó que, los servicios ecológicos que prestan los páramos para la regulación del ciclo hídrico, la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad, obligan al Estado a dar prevalencia a su conservación y restauración por encima de su explotación bajo un modelo de crecimiento económico de desarrollo sostenible. Por otro lado, la Sala advirtió que las comunidades campesinas, entre ellas las que habitan las zonas de páramos, son sujetos de especial protección constitucional, y sus derechos al territorio, la seguridad alimentaria y la supervivencia cultural deben ser garantizados por el Estado. Así mismo, resaltó que la presencia de comunidades indígenas y afrocolombianas en zonas de páramos demanda del Estado la adopción de medidas de protección de su territorio y su identidad cultural pues para estas los ecosistemas de páramos involucran contenidos espirituales y sociales, además de suplir necesidades de subsistencia.</i></p>		
<p>Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021, M.P. Jorge</p>	<p>Norma acusada: Ley 1930 de</p>	<p><i>Para dar respuesta a la tensión descrita, y con el objetivo de resolver el cargo formulado, la Sala delimitó primero el alcance y contenido de la disposición demandada y señaló que esta admite la continuidad de actividades agropecuarias: i) que tengan bajo impacto, esto es que garanticen la integridad y funcionalidad ecológica de los ecosistemas de páramos; ii) que ya se vinieran desarrollando a la promulgación de la ley, es decir, no se permiten nuevas actividades de este tipo, ni la</i></p>		



Enrique Ibáñez Najjar	2018 (art. 10)	<i>ampliación de la frontera agrícola para su ejecución; y, iii) que para el efecto se haga uso de buenas prácticas que, a su turno cumplan con estándares ambientales en defensa de los páramos. Así mismo, la Sala advirtió que, en concordancia con las demás previsiones contenidas en la Ley 1930 de 2018 las actividades que se pueden seguir desarrollando en los páramos deben: a) cumplir el plan de manejo ambiental del área en la que se desarrollan y, b) no pueden incorporar ninguna de las prácticas expresamente prohibidas en el artículo 5.</i>		
Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar	N.A.	<i>La Sala insistió en que la disposición acusada no permite el ejercicio ilimitado de actividades agropecuarias de bajo impacto, ni la ampliación de la frontera agrícola en zonas de páramo, sino que vincula a la institucionalidad ambiental y agraria, y a las entidades territoriales para que identifiquen las actividades que ya se venían desarrollando en las áreas delimitadas, regulen las actividades de bajo impacto, las incorporen en los planes de manejo ambiental de cada zona, capaciten a las comunidades e inviertan en planes y proyectos que les permitan adoptar buenas prácticas que cumplan con estándares ambientales en defensa de los páramos. Por último, la Sala aclaró que la autorización prevista en la disposición demandada no ampara la continuidad de los cultivos de uso ilícito que se desarrollan en los páramos delimitados.</i>		

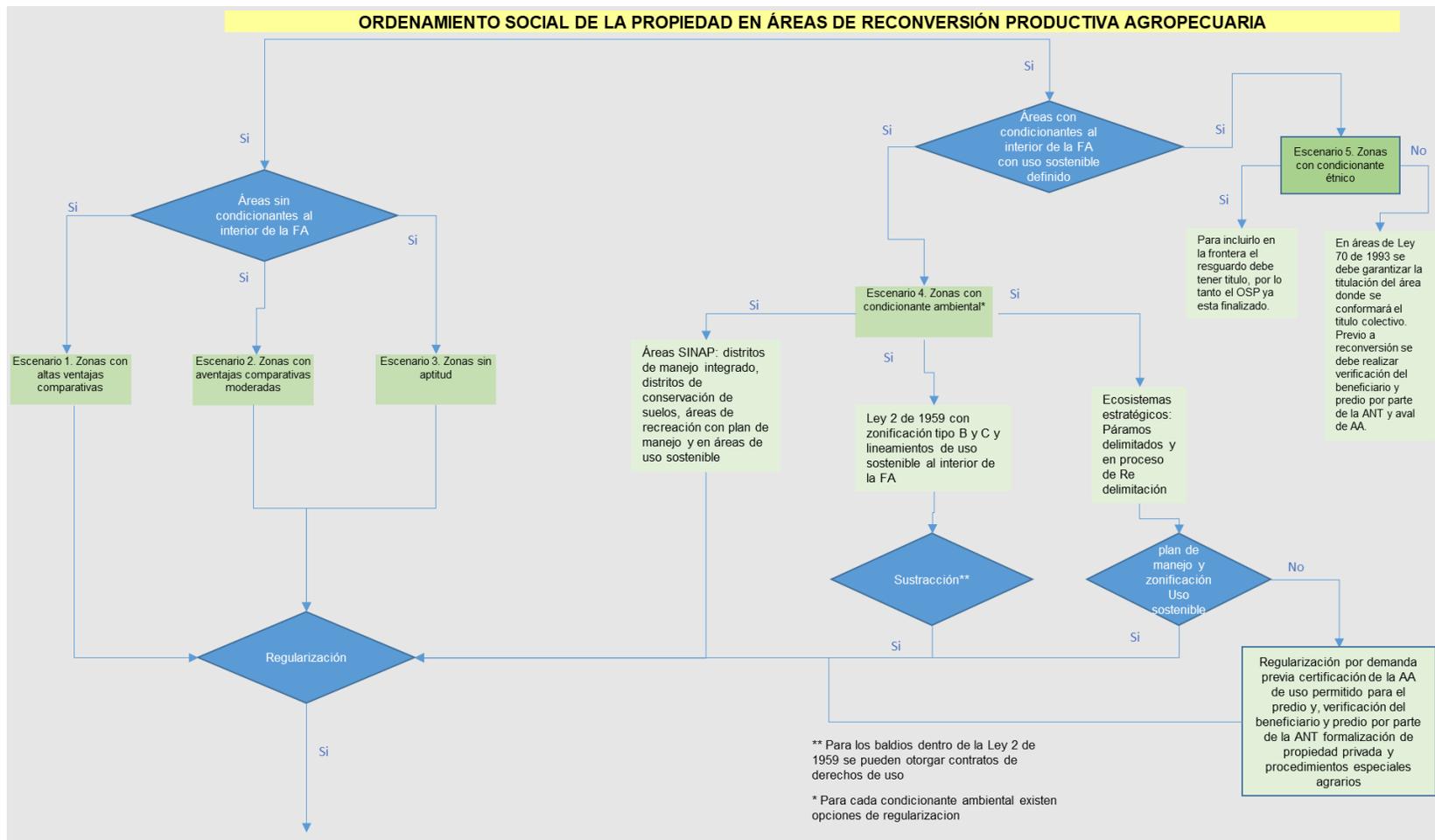


<p>Corte Constitucional, Sentencia C- 300 de 2021, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar</p>	<p>N.A.</p>	<p><i>Al resolver el caso concreto, la Sala encontró que: primero, la norma acusada no afecta el contenido esencial o mínimo del derecho al medio ambiente porque (i) no hay una autorización irrestricta de realizar actividades en los ecosistemas de páramos y (ii) escapa el ámbito de las facetas relacionadas con el principio de no discriminación. Segundo, aunque en términos formales es posible considerar que la medida disminuye el nivel de protección previsto en disposiciones legales previas (Ley 1450 de 2011 y Ley 1753 de 2015), que prohibían expresamente adelantar cualquier tipo de actividad agropecuaria en los ecosistemas de páramos, y en su lugar autoriza dar continuidad a las actividades agropecuarias de bajo impacto; la medida analizada garantiza la protección de los derechos al territorio, la seguridad alimentaria y la identidad cultural de las comunidades campesinas, étnicas y raciales que habitan los páramos, por una parte y, por la otra, el reparto equitativo de las cargas que impone la protección de los páramos como ecosistemas estratégicos para la producción de agua, la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad. La Corte concluyó que el impacto de las disposiciones acusadas en el mandato de protección ambiental de ecosistemas estratégicos es ampliamente compensado con los beneficios que genera a las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas que habitan los páramos en términos de la garantía de sus derechos fundamentales”.</i></p>		
--	-------------	---	--	--



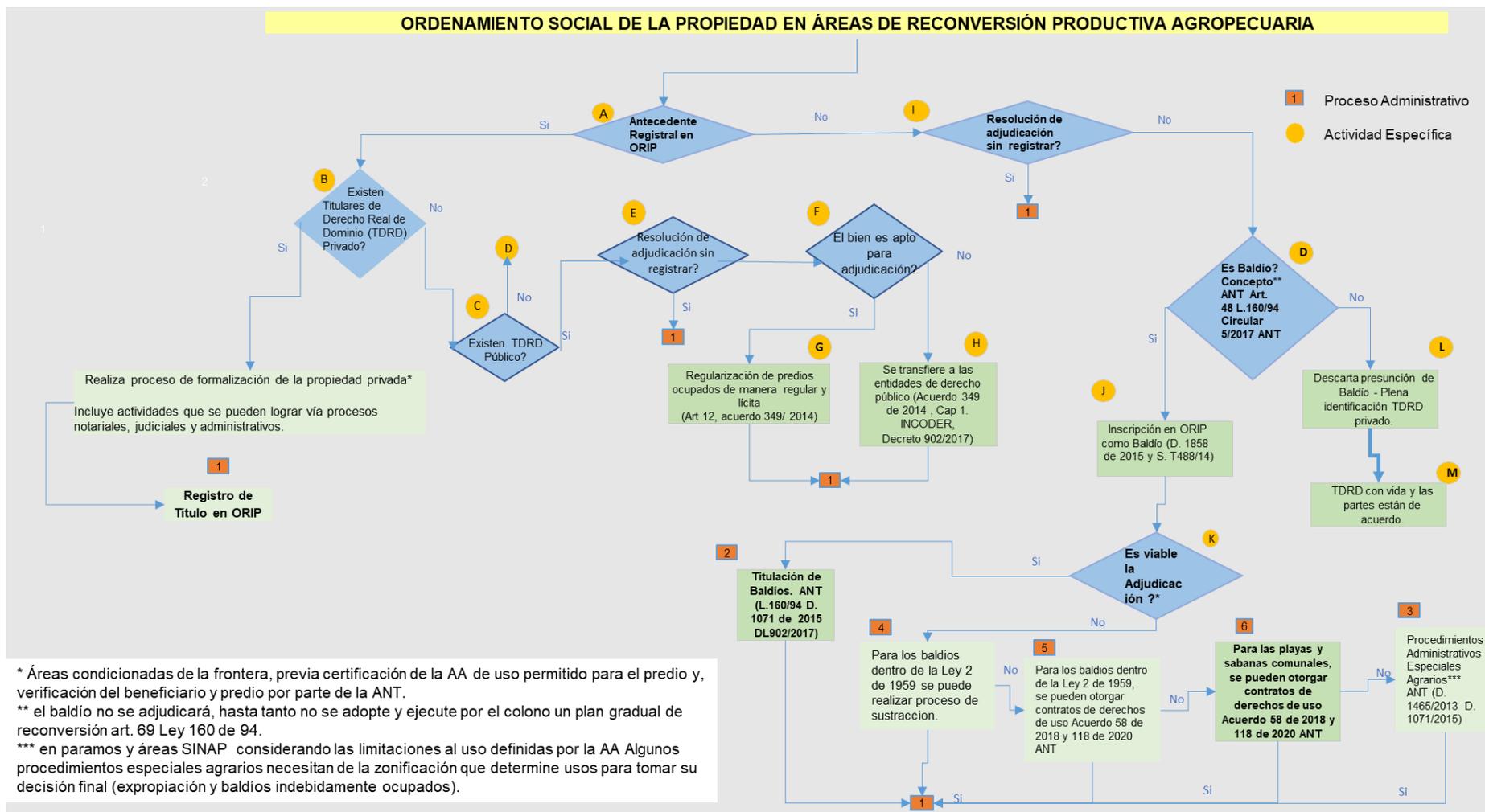
Anexo 2. Flujograma rutas de regularización de la propiedad rural en áreas de reconversión productiva agropecuaria

En los escenarios para la reconversión productiva agropecuaria, es importante articular la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y establecer lineamientos específicos para el ordenamiento social de la propiedad, para promover su regularización por medio de diferentes rutas, las cuales pueden ser por vía notarial, judicial o administrativa, para lo cual se presenta el siguiente flujograma para su identificación:





Una vez se identifica el predio objeto de regularización, se debe seguir la siguiente ruta.





Descripción de actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural	
Ítem	Descripción
A	Antecedente registral en ORIP. Como consecuencia de las decisiones plasmadas en la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, se emitió la Instrucción Conjunta No. 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR – Incoder, modificado por la Instrucción Administrativa No. 1 de 2017 junto con la fórmula transaccional incluida en la Circular No. 5 de 2018 de la ANT, en la cual se establece el procedimiento para la emisión del certificado de carencia de antecedentes registrales. Este certificado se emite en el evento en que no se encuentren inscripciones en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos; certificados de tradición y libertad o anotaciones en los libros del antiguo sistema.
B	Existen Titulares de Derecho Real de Dominio (TDRD) Privado. Es necesario corroborar mediante un estudio de Títulos el Derecho Real de Dominio (TDRD), pese a que exista un certificado de tradición y libertad o inscripciones en los libros del antiguo sistema, igualmente para poder determinar si se evidencian derechos reales de dominio debidamente inscritos en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP).
C	<p>¿Existen Titulares de Derecho Real del Dominio de predios de origen público?</p> <p>En esta actividad, se valorará los casos en que efectivamente existen Titulares de Derecho Real de Dominio y el último que figure registrado corresponda a la Nación (INCORA, INCODER, ANT, MADR, UNAT, entre otras). Cuando esta situación se presenta, indica que a pesar de que existen TDRD, estos predios aún hacen parte del inventario de la Nación o del Fondo de Tierras, es decir, son bienes del Estado, con vocación agrícola, pero no son baldíos.</p> <p>En estos casos el objetivo es formalizar la situación jurídica de predios que por transferencia del INCORA o el INCODER a la ANT, se encuentran en este Fondo y que en algún momento fueron adjudicados a terceros, pero que por alguna circunstancia no han sido registrados en las correspondientes ORIP o no figuran en los listados oficiales de la autoridad de tierras.</p>
D	<p>¿Es un predio baldío? Concepto ANT.</p> <p>En esta actividad la determinación de la naturaleza jurídica de un predio privado o baldío lo definirá la ANT, conforme lo establece la Sentencia T-488 de 2014, mediante un acto administrativo, teniendo en cuenta lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Cuando exista un título traslativo de dominio por parte del Estado.</li></ul>



	<p>- Cuando existan títulos otorgados con anterioridad al 5 de agosto de 1994, que estén debidamente inscritos, donde consten cadenas traslaticias de dominio por un lapso no menor al término que señalan las leyes para las prescripciones extraordinarias.</p>
E	<p>¿Existe resolución de adjudicación de bien fiscal patrimonial sin registrar? Se dará aplicación a los contenidos del título 21 de la parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015.</p>
F	<p>¿El bien es apto para adjudicación?</p> <p>El Acuerdo 349 de 2014 "Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del Incoder y deroga el Acuerdo número 266 de 2011", establece que el Fondo presenta dos tipos de predios: los bienes aptos, los cuales son bienes inmuebles sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos productivos y que reúnen los requisitos jurídicos, técnicos (agronómicos y agrológicos) y fiscales, que connotan su viabilidad para ser adjudicados a sujetos de reforma agraria y los bienes no aptos, que son los bienes inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerados aptos.</p> <p>Los bienes no aptos técnicamente no pueden ser adjudicados a sujetos de reforma agraria, sin embargo, su dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.</p>
G	<p>Regularización de predios ocupados de manera regular y lícita Si el bien es apto de adjudicación, se realizará el acto administrativo de adjudicación para los beneficiarios, para posteriormente ser registrado en la ORIP.</p> <p>Los adjudicatarios de tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario están obligados a explotar directamente la parcela adjudicada, sin perjuicio del empleo de mano de obra adicional si la naturaleza de la explotación así lo requiere. Así mismo, están obligados al cumplimiento de las demás exigencias previstas en la Ley 160 de 1994, en el presente acuerdo y en la resolución de adjudicación, en especial las relacionadas con el uso, protección y conservación de los recursos naturales renovables, caminos, servidumbres de tránsito y de aguas, solicitud previa y expresa de las autorizaciones requeridas y los compromisos relacionados con el desarrollo del proyecto productivo.</p>
H	<p>Bien no apto Si el bien no es apto, el dominio podrá ser trasferido a entidades de derecho público.</p>
I	<p>¿Existe resolución de adjudicación de baldíos sin registrar?</p> <p>En el caso de no encontrar antecedente registral aparente, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, Incoder o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá proceder al realizar el respectivo registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.</p>



	<p>De no existir se deberá revisar si es presunto baldío, para lo cual deberán tenerse en cuenta las disposiciones derivadas en la Sentencia T-488 de 2014, Ley 160 de 1994, Circular Conjunta No. 13 de 2014 Instrucción Administrativa No. 1 de 2017 y el Decreto Ley 902 de 2017.</p>
J	<p>Inscripción en ORIP como baldío.</p> <p>De dar la ANT el concepto de predio baldío se debe realizar la inscripción atendiendo el artículo 57 del Estatuto Registral (Ley 1579 de 2012) donde se establece que:</p> <p>“Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el INCODER, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la nación – Incoder (...)” (ahora ANT).</p> <p>En concordancia con lo anterior y considerando que la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, le solicita al Incoder (ahora ANT) que realice el inventario de baldíos de la nación, esta acción podrá identificar a través de la inscripción en registro los predios que aparentemente eran de propiedad privada pero que tras el proceso de regularización se comprobó su naturaleza baldía y así apoyar en la consolidación del inventario de predios de la nación.</p>
K	<p>¿Es viable la adjudicación?</p> <p>En el caso de comprobarse y tener certeza de que se trata de un predio del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, estos solo podrán ser transferidos a través de un proceso de adjudicación establecido por la ANT. Por esta razón, es necesario analizar las condiciones del sujeto que esté solicitando el predio, así como las restricciones sobre el mismo, considerando la Ley 160 de 1994, el Decreto Único sectorial 1071 de 2015 y el Decreto 902 de 2017.</p>
L	<p>Se descarta la presunción de baldío - plena identificación en ORIP con Titular de Derecho Real del Dominio privado:</p> <p>En el evento en que se pueda determinar que la naturaleza jurídica del predio es privada, debe entonces reconocer la existencia de Titulares de Derecho Real de Dominio (TDRD), el cual debe estar inscrito en el Registro Público, entendiéndose que el predio salió del dominio del Estado. En caso de que dicha información se encuentre en el antiguo sistema deberá solicitar a las ORIP la digitalización del certificado de tradición y libertad correspondiente.</p> <p>Al desvirtuar la presunción de un posible baldío e identificar plenamente el TDRD, se deberá continuar con el estudio jurídico que permita determinar la ruta de formalización más óptima, a partir de la actividad específica M.</p>
M	<p>¿TDRD con vida y las partes están de acuerdo?</p> <p>Una vez realizado el estudio de títulos y se evidencie que el último TDRD en la información registral se encuentra con vida y que exista común acuerdo entre las partes, se cuenta con las siguientes opciones, según el caso de informalidad:</p>



- Un título formal sin registrar (vía judicial o vía administrativa),
  - La ratificación de un negocio jurídico (vía notarial), o
  - La donación a entidades territoriales para otorgamiento de subsidio en especie (vía administrativa).
- En caso de que las rutas mencionadas anteriormente no puedan concretarse por características propias de la solicitud, una alternativa es emplear el trámite judicial de titulación de la posesión material previsto en la Ley 1561 de 2012, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en dicha ley.

*Anexo 3. Rutas para la regularización de la propiedad rural*

Rutas para la regularización de la propiedad rural	
Ítem	Descripción
1	<p>Registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)</p> <p>Este trámite se surte directamente ante la ORIP siempre y cuando los requisitos previos ya se hayan cumplido dependiendo del trámite, bien sea por una providencia judicial o bien sea por una escritura pública</p>
2	<p>Adjudicación de predios baldíos – ANT</p> <p>La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslativo de dominio expedido por la autoridad de tierras, previa verificación de sus condiciones de los requisitos subjetivos del solicitante y del terreno pretendido en adjudicación, con arreglo a las disposiciones que le correspondan en consideración a lo dispuesto por la Ley 160 de 1994, el Decreto 1071 de 2015 o el Decreto Ley 902 de 2017 frente al reconocimiento o asignación de derechos a la luz del artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017. Este es un procedimiento administrativo de dotación de tierras que sólo podrá adelantar la ANT.</p> <p>La adjudicación salvo las excepciones definidas en el Acuerdo No. 14 de 1995 ratificado por el Acuerdo 08 de 2016 proferido por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en lo pertinente el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares (UAF) en los términos establecidos en la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996 de INCORA, ratificada a través del Acuerdo 08 de 2016 y demás normas que la modifiquen.</p> <p>Para las restricciones de Adjudicación es necesario considerar los criterios de inadjudicabilidad determinados en el Decreto 1071 de 2015, y en normas especiales tales como, la Ley 1728 de 2014 y la Ley 1228 de 2008, modificada por la Ley 1682 de 2013 junto con la Ley 1882 de 2018.</p>
3	Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios.



	<p>Estos procedimientos son instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la nación y el acatamiento de la función social de la propiedad (artículo 58 Constitución Política), como la disponibilidad permanente de predios aptos para dar cumplimiento al mandato constitucional que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa (artículo 64 Constitución Política).</p> <p>Los procedimientos de Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras, se encuentran regulados por el Decreto 1465 de 2013, compilado por el Decreto 1071 de 2015, y considerando lo establecido en el Título 19 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural (Decreto 1071 de 2015) que reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, junto con lo reglado en el Decreto Ley 902 de 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Clarificación de la propiedad;</li><li>- Deslinde de tierras de la nación;</li><li>- Extinción del derecho del dominio;</li><li>- Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados;</li><li>- Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos;</li><li>- Reversión de baldíos adjudicados a EDP.</li></ul> <p>Sumado a lo anterior es de resaltar que el procedimiento para resolver cada uno de los procesos agrarios, consta de dos etapas; una administrativa que se tramita ante la Agencia Nacional de Tierras por oferta, demanda o descongestión según sea el caso y la etapa judicial que se surte una vez se de cierre a la etapa administrativa a través de una demanda, interpuesta por la agencia nacional de tierras ante el juez competente en consideración con los artículos 58, 60 y el capítulo 3 del Decreto Ley 902 de 2017, sin perjuicio de lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-073 de 2018.</p> <p>En paramos y áreas SINAP considerando las limitaciones al uso definidas por la <a href="#">Autoridad Ambiental</a>, algunos procedimientos especiales agrarios necesitan de la zonificación que determine usos para tomar su decisión final (extinción del derecho de dominio y recuperación de baldíos indebidamente ocupados).</p>
4	<p>Para los baldíos dentro de la Ley 2 de 1959, el procedimiento utilizado para adelantar procesos de sustracción, orientados a programas de reforma agraria y desarrollo rural, <a href="#">se soporta</a> en las disposiciones que establecen las Resoluciones 293 de 1998 y 629 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; así mismo, la Resolución 168 de 2013 del MADS, establece el procedimiento, para presentar la solicitud de sustracción definitiva con el fin de adjudicar terrenos baldíos a Entidades Territoriales.</p>
5	<p>Para los baldíos ubicados al interior de áreas de Ley 2 de 1959, se pueden otorgar contratos de derechos de uso según lo establecido en el Acuerdo 58 de 2018 y Acuerdo 118 de 2020 ANT.</p> <p>De no ser viable la firma del contrato de uso, debe pasar al numeral 3 e iniciar procesos especiales agrarios.</p>



6

Para los baldíos ubicados al interior de [los playones](#) y sabanas comunales se pueden otorgar contratos de derechos de uso según lo establecido en el Acuerdo 58 de 2018 y Acuerdo 118 de 2020 ANT.

Para los baldíos ubicados en estas áreas, se debe seguir los requisitos para adjudicación definidos según el artículo 69 de la ley 160 de 1994, modificado por el artículo 4 de la Ley 1900 de 2018.

De no ser viable la firma del contrato de uso, debe pasar al numeral 3 e iniciar la ejecución de los procedimientos administrativos especiales agrarios.